



Socialstyrelsen

Nationale retningslinjer
for indsatsen mod
hjemløshed

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf: 72 42 37 00

E-mail: info@socialstyrelsen.dk

www.socialstyrelsen.dk

Forfatter: Socialstyrelsen

Tryk: Frederiksberg Bogtrykkeri

Udgivet: December 2020

Layout: 4PLUS4

Download eller se de nationale retningslinjer på www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra de nationale retningslinjer med angivelse af kilde.

ISBN:

Digital udgivelse: 978-87-94059-04-6

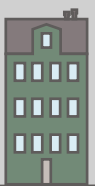
Trykt udgivelse: 978-87-94059-05-3

Nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed

Indhold

Kapitel 1: Introduktion	5
Formål med retningslinjerne	5
Hvem skal anvende retningslinjerne?	6
Hvordan kan retningslinjerne anvendes?	6
Principper for god praksis på hjemløshedsområdet	7
Hvilke borgere handler retningslinjerne om?	9
Helhedsorientering med den enkelte borger i centrum	11
Housing First	12
Housing First i Danmark	12
Opbygning af retningslinjerne	13
Kapitel 2: Forebyggelse af hjemløshed	17
Introduktion	17
Retningslinje for generel forebyggelse af hjemløshed – primær forebyggelse	18
Retningslinje for forebyggelse af risiko for hjemløshed – sekundær forebyggelse	23
Retningslinje for forebyggelse af tilbagevendende hjemløshed – tertiær forebyggelse	33
Retningslinje for forebyggelse af hjemløshed i risikofyldte overgange	40
Kapitel 3: Organisering og samarbejde	47
Introduktion	47
Retningslinje for kommunal planlægning og organisering af indsatsen	48
Retningslinje for tilgængelighed og fælles faglig tilgang	53
Retningslinje for kvalitetssikring og opfølgning	58
Retningslinje for samarbejde mellem myndigheder på tværs af kommuner	63
Retningslinje for samarbejde mellem kommune og boformer til borgere i hjemløshed	67
Retningslinje for samarbejde mellem kommune og andre sektorer	73
Retningslinje for samarbejde mellem kommune og civilsamfund	79

Kapitel 4: Boligindsatser	83
Introduktion	83
Retningslinje for planlægning af boligindsatsen	84
Retningslinje for boligindsatser til borgere i hjemløshed.....	88
Retningslinje for bevægelse fra bolig til hjem.....	92
Retningslinje for boligfastholdelse	95
Kapitel 5: Borgerrettede indsatser	103
Introduktion	103
Retningslinje for rådgivning og vejledning	104
Retningslinje for opsøgende og kontaktskabende indsatser.....	107
Retningslinje for udredning.....	111
Retningslinje for en handleplan til borgere i hjemløshed.....	115
Retningslinje for specialiserede indsatser og faglig viden	120
Retningslinje for familie- og netværksorienterede indsatser.....	123
Retningslinje for uddannelse, beskæftigelsesindsats og forsørgelse.....	127
Retningslinje for misbrugsindsatser	136
Retningslinje for fremme af fysisk og mental sundhed.....	141
Retningslinje for indsatser på boformer for borgere i hjemløshed.....	148
Litteraturliste	153



Kapitel 1: Introduktion

De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed giver kommuner, boformer og andre aktører på hjemløshedsområdet et fælles grundlag for indsatsen mod hjemløshed. Retningslinjerne samler eksisterende viden om virksomme tilgange og indsatser på hjemløshedsområdet. De bygger på lovgivning og tilhørende vejledninger samt den aktuelt bedste viden fra forskning og praksis, herunder erfaringerne fra Socialstyrelsens rådgivningsfunktion på hjemløshedsområdet. Forskningsmæssigt anvendes især nyere forskning fra VIVE som grundlag for retningslinjerne.

Retningslinjerne er udarbejdet af Socialstyrelsen med involvering af en række centrale aktører fra hjemløshedsområdet. En arbejdsgruppe har gennem hele processen bidraget aktivt til udformningen af retningslinjerne. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra SAND – De hjemløses landsorganisation, Kofoeds Skole, Projekt UDENFOR, Sammenlutningen af Boformer for Hjemløse (SBH), Foreningen af Dag- og Døgntilbud for udsatte børn og unge (FADD), Faggruppen Hjemløshed under Dansk Socialrådgiverforening, Københavns Kommunes Hjemløseenhed og SundhedsTeam, Holstebro Kommune, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner, Rådet for Socialt Udsatte, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, Ankestyrelsen og Social- og Indenrigsministeriet. Derudover har også Odense Kommune og Hjem til Alle Alliancen bidraget med viden til specifikke retningslinjer.

Ankestyrelsen har kvalitetssikret de enkelte retningslinjer, så ordet ”skal” anvendes, hvor kommunerne er forpligtet gennem lovgivningen, mens ord som ”bør” eller ”kan” anvendes, hvor der er tale om en god faglig praksis.

Formål med retningslinjerne

De nationale retningslinjer har til formål at give kommuner og andre aktører et redskab, som kan bidrage til et overblik over væsentlige elementer i indsatsen mod hjemløshed, både over for den enkelte borger og ved tilrettelæggelsen af indsatsen på hele området. Retningslinjerne giver derved et fælles grundlag, således at god praksis understøttes i indsatsen mod hjemløshed.

I retningslinjerne samles og præsenteres krav og muligheder for borgerne i relevant lovgivning med tilhørende vejledninger, ligesom der også henvises til de sagsbehandlingsmæssige krav, som kommunernes medarbejdere skal overholde. Retningslinjerne bidrager derfor også til at øge opmærksomheden på borgernes retssikkerhed.

Siden 2009 er der på hjemløshedsområdet i Danmark i stadig større grad arbejdet med Housing First¹. Evalueringer og forskning viser, at Housing First kan hjælpe borgere ud af hjemløshed, men der er stadigvæk et stort potentiale i udbredelsen af tilgangen og de specialiserede metoder². Retningslinjerne skal derfor også understøtte brugen af Housing First.

1 Housing First uddybes i afsnittet om Housing First på side 9.

2 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*

Retningslinjerne sætter ikke kun fokus på arbejdet med borgere, som allerede lever i en hjemløshedssituation, men også på forebyggelse af hjemløshed. I retningslinjerne præsenteres en række anvisninger, som kommuner og andre aktører med fordel kan arbejde med i et forebyggelsesperspektiv. Retningslinjerne vil derfor også bidrage til et større fokus på forebyggelse.

Hvem skal anvende retningslinjerne?

De nationale retningslinjer er primært målrettet kommunale ledere og planlæggere både på myndighedsniveau og leverandørniveau. Kommunale ledere og planlæggere kan finde inspiration og støtte til, hvorledes indsatsen mod hjemløshed bedst muligt kan organiseres.

Herudover kan såvel kommunale medarbejdere på myndigheds- og leverandørniveau, private og selvejende NGO'er, regionale tilbud, brugerorganisationer og andre relevante aktører og sektorer finde viden om og inspiration til organiseringen og gennemførelsen af indsatsen mod hjemløshed.

Hvordan kan retningslinjerne anvendes?

De nationale retningslinjer skal ikke læses som en udtømmende beskrivelse af indsatsen mod hjemløshed, men de kan med fordel bruges i faglige drøftelser om struktur, organisering, indsatser eller praksis på hjemløshedsområdet.

Retningslinjerne præsenterer blandt andet lovgivningsmæssige forpligtelser, som skal følges. Derudover er de vejledende anvisninger baseret på aktuelt bedste viden og erfaringer, som ikke forpligter den enkelte kommune eller aktør til at fastsætte et specifikt serviceniveau. Her skal det dog understreges, at retningslinjerne er en samling af den bedste og nyeste viden på området, hvorfor en praksis, der gennemgående følger retningslinjernes anvisninger, vil føre til den bedst mulige indsats mod hjemløshed.

Der skelnes i retningslinjerne mellem anbefalinger til god praksis og forpligtelser i henhold til lovgivningen. Når der er tale om forpligtelser, anvendes ordet "skal", mens der i anvisninger af vejledende karakter anvendes "bør", "kan" eller en lignende formulering. Det bemærkes, at det lovgivningsmæssigt ikke altid er en pligt for kommunen at anvende en bestemt indsats, men at kommunen kan vælge mellem flere egnede indsatser afhængig af den enkelte borgers behov og individuelle forhold. Kommunen skal ved vurdering af hvilke indsatser, der kan anvendes, foretage en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp.

Retningslinjerne kan derudover anvendes til fordybelse i viden om konkrete temaer, og aktører på hjemløshedsområdet kan bruge dem til at søge svar på spørgsmål, hvis der er uoverensstemmelser, utydighed eller et ønske om, at praksis forbedres. Retningslinjerne beskriver samlet set rammerne for en god praksis på hjemløshedsområdet og bør derfor læses som en helhed. De kan dog også fungere som et retningsgivende opslagsværk, hvis der fx er tvivl om, hvordan indsatsen bør eller skal tilrettelægges i en given situation.

En kvalitetsudvikling af praksis på hjemløshedsområdet og rammerne for den kan gennemføres af kommunerne ved at sammenligne nuværende praksis med indholdet af retningslinjerne og på den baggrund vurdere, på hvilke områder der er behov for udvikling eller omlægning af indsatsen. Denne afdækning kan anvendes til at skabe overblik over, hvor der er potentiale for at udvikle den faglige kvalitet, samt hvad der allerede fungerer godt. Når overblikket er skabt, udvælges et fokusområde, hvor retningslinjernes anvisninger kan indgå i de faglige drøftelser af behovene for ændringer af praksis.

Mens nogle retningslinjer angiver konkrete handlingsanvisninger til en anbefalet praksis, er andre mere overordnede. Selvom nogle retningslinjer ikke er konkret handlingsanvisende, er de rammesættende for en fælles praksis inden for det givne tema. I disse tilfælde er det op til den enkelte kommune at drøfte, hvorvidt der eksisterer en fælles praksis i kommunen, samt hvordan denne ser ud. Hvis der ikke er en fælles praksis, bør kommunen fremadrettet udvikle en sådan for at understøtte indsatsen mod hjemløshed.

Når anvisningerne skal omsættes og integreres i praksis, er det vigtigt at være bevidst om, at implementering og forandringer kræver en iværksættelse af aktiviteter, som holder energi i en proces, der medfører en permanent ændring. Borgerne, medarbejdere og samarbejdspartnere er vigtige aktører i at skabe forandring. Desuden er der i en sådan proces behov for kontinuerlig og stærk ledelsesmæssig prioritering og fokus på arbejdet. Det gælder i begyndelsen, hvor et eventuelt behov for ændringer i praksis identificeres, men også undervejs i processen med at gennemføre ændringen. Fokus på den nye praksis skal også holdes ved lige fremadrettet for at sikre, at ændringen forankres.

Kommuner og andre aktører på hjemløshedsområdet kan vælge selv at arbejde med omsætningen af de nationale retningslinjer. Socialstyrelsens rådgivningsfunktion på hjemløshedsområdet er også gerne behjælpelig med råd, vejledning og støtte til udvikling og omlægning af indsatsen mod hjemløshed. Herunder kan Socialstyrelsen også tilbyde kommuner og andre aktører længerevarende rådgivningsforløb med understøttende aktiviteter gennem et formaliseret samarbejde.

Principper for god praksis på hjemløshedsområdet

Nedenfor præsenteres ni principper for god praksis i indsatsen mod hjemløshed. Principperne understøtter en helhedsorienteret indsats, som bygger på recovery og rehabilitering³. De ni principper uddybes og præciseres igennem de nationale retningslinjer og kan ikke stå alene. De skal derfor ses i sammenhæng med alle de efterfølgende retningslinjer og tilhørende anvisninger, der tilsammen udgør aktuelt bedste viden om god praksis på hjemløshedsområdet.

1. Fokus på forebyggelse

Det er væsentligt, at der sættes fokus på det forebyggende arbejde, således at færre borgere oplever en hjemløshedssituation. Der kan med fordel sættes tidligt ind, og det er essentielt i den forebyggende indsats at lave en systematisk opsporing af borgere i risiko for hjemløshed, således at de kan tilbydes indsatser med fokus på etablering og fastholdelse af en relevant boligløsning for den enkelte borger. Det er i det forebyggende arbejde også vigtigt at være opmærksom på børn og unge under 18 år i risiko for hjemløshed. For denne gruppe kan indsatsen fokusere på fx at sikre anbragte unge en stabil overgang fra anbringelse til selvstændigt voksenliv.

2. Tilgængelig og tværgående rådgivning

Når borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har behov for hjælp, er det væsentligt, at der som første skridt er muligheder for rådgivning i kommunen, og at den opleves tilgængelig af den enkelte borger. Rådgivningen skal desuden være tværgående, så den enkelte borger kan få rådgivning om sin samlede livssituation. Der kan med fordel tænkes i flere forskellige rådgivningsmuligheder, hvor rådgivningen både kan rumme den forebyggende indsats, fx til unge, som ikke har en bolig, men som opholder sig midlertidigt hos familie, venner mv., og den opsøgende indsats, fx for borgere i hjemløshed på gaden.

³ Se Socialstyrelsens hjemmeside (www.socialstyrelsen.dk) og Vidensportalen (www.vidensportal.dk) for yderligere information om og definitioner på begreberne recovery, rehabilitering og empowerment.

3. Systematisk og helhedsorienteret myndighedsudredning

Når borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har et ønske om hjælp, bør der foretages en systematisk og helhedsorienteret myndighedsudredning af den enkelte borgers livssituation. Udredningen skal sikre, at den enkelte borger efterfølgende visiteres til den rette indsats på baggrund af en faglig vurdering og den enkelte borgers egne ønsker. Myndighedsudredningen bør indgå i planlægningen af den efterfølgende indsats, ligesom myndighedsudredningen med fordel kan inkludere relevant viden fra eventuelle udredninger/afdækninger foretaget af andre aktører.

4. Helhedsorienteret tilgang

Det er væsentligt, at den enkelte borger oplever en helhedsorienteret tilgang i indsatsen, hvor udgangspunktet er den enkelte borgers oplevede og umiddelbare behov, og at indsatsen retter sig mod alle relevante sociale, helbreds- mæssige og øvrige behov hos den enkelte borger. Indsatser for borgere i hjemløshed bør baseres på en handleplan⁴ udarbejdet af den kommunale myndighed i samarbejde med den enkelte borger. Handleplanen skal være individuel og udarbejdet på baggrund af en systematisk og helhedsorienteret udredning af den enkelte borgers behov, og den bør tydeligt beskrive sammenhængen mellem den enkelte borgers mål og de indsatser, der iværksættes. Den bør også forholde sig til væsentlige elementer fra den enkelte borgers eventuelle andre planer, fx behandlingsplaner, opholds- planer og jobplaner. Handleplanen bør være et redskab, der bruges aktivt og i samarbejde med den enkelte borger i indsatsforløbet, og som sikrer, at der arbejdes koordineret hen mod et fælles defineret mål.

5. Borgerinddragelse og samarbejde

Det er afgørende, at såvel sagsbehandlingen som de iværksatte indsatser gennemføres i samarbejde med den enkelte borger, så vedkommendes perspektiv, ønsker og mål indgår i tilrettelæggelsen af indsatsen hele vejen igennem den enkelte borgers forløb. Medarbejdere skal samarbejde med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed og støtte den enkelte borger i at træffe valg om mål og indsatser. Det er væsentligt, at samarbejdet mellem den enkelte borger og medarbejderne foregår i en proces præget af respekt, tryghed og tydelighed for den enkelte borger.

6. Understøttende organisatoriske rammer

Organisatoriske og ressourcemæssige rammer er grundlæggende betingelser for at kunne yde en god social indsats. Den sociale indsats bør fx være let tilgængelig og opleves rummelig af borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, som har behov for hjælp. Der bør ligeledes være en sammensætning af medarbejdere med de rette kompetencer samt et stærkt fokus på tværgående samarbejde mellem forvaltninger og sektorer, herunder civilsamfundet.

7. Systematisk dokumentation og kvalitetssikring

Der bør ske en løbende og systematisk dokumentation af den sociale indsats, både i de enkelte borgerforløb og overordnet i kommunens samlede sociale indsats for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. I det enkelte borgerforløb bør dokumentationen sikre en løbende vurdering af, om indsatsen har de ønskede virkninger, så indsatsen løbende efter behov kan justeres i samarbejde med den enkelte borger. Overordnet bør kommunen løbende og systematisk indsamle data til brug for kvalitetsvurdering og -udvikling af indsatsen. Desuden bør en systematisk dokumentation bidrage til en fælles faglig praksis på tværs af medarbejdere.

4 Handleplanen henviser til servicelovens §§ 140 og 141, stk. 7 (én plan), jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

8. Anvendelse af aktuelt bedste faglige viden

Alle sociale indsatser bør basere sig på aktuelt bedste faglige viden fra forskning og praksis. Det er ledelsens ansvar, at medarbejderne har kendskab til aktuelt bedste viden. Det er medarbejdernes ansvar at anvende aktuelt bedste viden i faglige vurderinger og at tilpasse indsatsen til den enkelte borgers behov og ønsker.

9. Strategisk og systematisk udvikling af boligmassen

Der bør være et strategisk og systematisk perspektiv på udviklingen af boligmassen i de enkelte kommuner, således at boligmassen modsvarer behovene blandt borgere i hjemløshed i kommunen. Der bør derfor med jævne mellemrum gennemføres en kortlægning af boligmassen, herunder også dens prismæssige og fysiske tilgængelighed for målgruppen, ligesom der bør være et overblik over målgruppen af borgere i hjemløshed samt målgruppens boligmæssige behov. Det kan understøtte en strategisk og systematisk udvikling af den kommunale boligmasse.

Hvilke borgere handler retningslinjerne om?

De nationale retningslinjer handler om indsatsen mod hjemløshed, og de handler både om borgere, som lever i en hjemløshedssituation, og borgere, som er i risiko for hjemløshed. Retningslinjerne vedrører indsatser for borgere i begge kategorier med lovligt ophold i Danmark.

Der findes flere definitioner af hjemløshed og en hjemløshedssituation. Lovgivningsmæssigt defineres målgruppen i botilbudsvejledningen i forbindelse med servicelovens § 110 (boformer til borgere i hjemløshed) således:



”Målgruppen for optagelse i et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 110 spænder fra personer, der står helt uden tag over hovedet (boligløse) til personer, der har en bolig, de ikke kan fungere i, og som evt. er i risiko for at miste boligen, hvis der ikke sættes ind i tide med relevant hjælp. Hjemløshed er et flertydigt begreb, fordi det ofte relaterer sig til og falder sammen med en lang række af andre problemer end blot manglen på en bolig. Alkohol- og stofmisbrug, blandingsmisbrug, psykisk lidelse, vold, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning, manglende sociale netværk, et omflakkende liv og rodløshed er blot nogle af de problemer, der hænger sammen med hjemløshed”⁵.

Forskningsmæssigt defineres en hjemløshedssituation i VIVEs nationale kortlægninger således:

”Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat”⁶.

5 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 186.

6 Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark 2019. National kortlægning*.

Hverken den lovgivnings- eller den forskningsmæssige definition kan stå alene. Den forskningsmæssige definition har fokus på borgernes boligsituation. Den lovgivningsmæssige definition angiver, at borgerne i målgruppen typisk har flere og komplekse sociale problemstillinger ud over mangel på bolig, og den rummer, at borgerne i målgruppen også kan være borgere i "funktionel" hjemløshed. Sidstnævnte betyder, at borgerne har en bolig, men i kortere eller længere perioder ikke formår at anvende boligen, typisk på grund af sociale problemer, og at borgerne derfor opholder sig fx på gaden, på herberger/forsorgshjem eller hos familie, venner eller bekendte. Den lovgivningsmæssige definition omhandler dog kun målgruppen for boformer for borgere i hjemløshed, mens den forskningsmæssige definition netop folder hjemløshedssituationen ud, og det tydeliggøres at borgere i hjemløshed kan opholde sig mange forskellige steder. De nationale retningslinjer baserer sig derfor på en forståelse af målgruppen og deres situation, som indeholder både den lovgivnings- og den forskningsmæssige definition.

De nationale retningslinjer omhandler også forebyggelse af hjemløshed. Derfor er der også fokus på gruppen af borgere i risiko for hjemløshed. Denne gruppe omfatter borgere - både unge (også under 18 år) og ældre - der oplever en eller flere omstændigheder, som kan føre til hjemløshed, hvis ikke der ydes den nødvendige, rettidige og relevante støtte. Det er i den sammenhæng væsentligt at tydeliggøre, at der er forskellige former for risici og forebyggelsesindsatser, som spænder fra hele (eller større grupper i) befolkningen, over gruppen af borgere i risiko for hjemløshed, til gruppen af borgere som allerede har erfaringer med hjemløshed.

Kendte risikofaktorer for hjemløshed omfatter bl.a. at have haft behov for sociale foranstaltninger i barndommen eller ungdommen, alkohol- og/eller stofmisbrug, psykiske lidelser, kriminalitet, lavt uddannelsesniveau og lav indkomst. Gruppen af borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed er en meget sammensat og foranderlig gruppe af borgere, hvor mange har, eller har haft, både arbejde og bolig, mens andre lever, eller har levet, et liv "på kanten". Hjemløshed kan altså opleves både som resultatet af en pludselig opstået, voldsom eller traumatisk begivenhed eller som del af en længerevarende social deroute⁷.

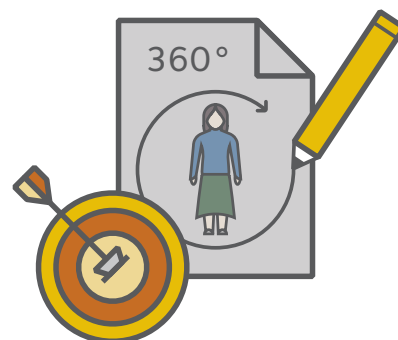
At tale om risiko for hjemløshed kan ses i sammenhæng med en ændret forståelse af hjemløshed fra en mere statisk til en mere dynamisk forståelse. Tidligere bar forståelsen af hjemløshed præg af en 'downward-spiral'-teori, der anså hjemløshed for at være et resultat af en nedadgående social spiral, hvor stadigt flere bånd til samfundet blev brudt. Den forståelse er blevet afløst af en mere dynamisk forståelse af hjemløshed, der i litteraturen benævnes 'pathways-tilgangen'. Denne tilgang tager udgangspunkt i nyere forskning, der har vist, at socialt udsatte grupper ofte har flere bevægelser ind og ud af hjemløshed over et livsforløb, og at der dermed er en væsentligt større dynamik og variation i hjemløsheden end tidligere antaget⁸.

7 Ramsbøl, H. og Hansen, S.J. (red.) (2017): *Perspektiver på udsathed*

8 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*

Helhedsorientering med den enkelte borger i centrum

De nationale retningslinjer bygger på Housing First-tilgangen. At sætte den enkelte borger i centrum er et væsentligt lovgivningsmæssigt princip og et væsentligt element i en Housing First baseret indsats. Ved at sætte den enkelte borger i centrum, tages der i indsatsen udgangspunkt i den enkelte borgers umiddelbare oplevede behov, lige som indsatsen aktivt inkluderer den enkelte borgers egne ønsker, drømme og håb for en fremtidig livssituation.



Ud over at sætte den enkelte borger i centrum er det ligeledes vigtigt, at medarbejderne på tværs af sektorer og fagområder formår at arbejde helhedsorienteret, det vil sige ud fra et helhedssyn på den enkelte borger i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. Helhedsorientering handler derved om, at medarbejderne i kontakten med borgerne forstår sammenhængen og kompleksiteten i den enkelte borgers liv fra flere forskellige perspektiver, og at de handler på baggrund af dette. Der lægges altså vægt på at finde en samlet løsning på den enkelte borgers ofte sammenhængende og komplekse problemer, og udgangspunktet er, at det ikke er muligt at se sammenhængen og kompleksiteten på tværs af den enkelte borgers problemstillinger, ressourcer og behov fra én specialiseret vinkel – de må forstås ud fra et helhedssyn, som omfatter og medtænker den enkelte borgers samlede livssituation⁹.

Helhedssynet og helhedsorienteret sagsbehandling er forankret i den danske lovgivning, hvor især paragrafferne omkring helhedsorienteret sagsbehandling i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og rådgivning og vejledning af borgere i lov om social service er væsentlige på tværs af disse retningslinjer.

Retssikkerhedsloven indeholder bestemmelser om, hvilke processer for sagsbehandling der skal overholdes, herunder at inddrage den enkelte borger i sagsbehandlingen, at behandle ansøgninger efter alle muligheder for hjælp i den sociale lovgivning og at tilrettelægge den bevilgede hjælp ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation og behov for hjælp på længere sigt¹⁰.

Serviceoven indeholder bestemmelser om rådgivning og vejledning. Kommunerne skal gennem gratis rådgivning sørge for at forebygge sociale problemer, hjælpe den enkelte borger over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt at sætte den enkelte borger i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp, jf. servicelovens § 10. Kommunen skal også rette sin rådgivning mod børn, unge og forældre, så de kan få gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien, jf. servicelovens § 11. Derudover er der en særskilt bestemmelse om rådgivning til mennesker med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, jf. servicelovens § 12¹¹.

I principafgørelse 22-18 har Ankestyrelsen fastslået, at kommunen som udgangspunkt kun har pligt til at vejlede, hvis der er anledning til dette. Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed efter omstændighederne også er forpligtet til at vejlede på eget initiativ. Det betyder, at kommunen har pligt til at vejlede, selvom borgerne, hverken direkte eller indirekte, har bedt om vejledning. Det betyder også, at vejledningen ikke nødvendigvis skal ske i forbindelse med en ansøgning om hjælp, men fx kan ske i forbindelse med opfølgning. Vejledningen forudsætter, at kommunen i forvejen er i kontakt med borgerne¹².

9 Guldager, J. (2011): *Helhedssyn – teori og modeller på børnefamilieområdet*

10 Retssikkerhedslovens §§ 4, 5 og 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

11 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

12 Ankestyrelsens principafgørelse 22-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

Housing First

Housing First-tilgangen blev udviklet af Sam Tsemberis i USA i begyndelsen af 1990'erne¹³. Housing First er i dag en udbredt tilgang i arbejdet med borgere i hjemløshed i mange lande, og tilgangen har været anvendt i Danmark siden 2009, hvor den blev introduceret i forbindelse med Hjemløsestrategien¹⁴.

Housing First-tilgangen bygger på følgende kerneprincipper:

- » Boligen som en basal menneskeret
- » Respekt, empati og medmenneskelighed over for alle borgere
- » En forpligtelse til at arbejde med borgerne, så længe de har behov
- » Selvstændige boliger i almindeligt byggeri
- » Adskillelse af bolig og støttetilbud
- » Udgangspunkt i borgerens behov og selvbestemmelse
- » Recovery-orientering
- » Skadesreduktion



Housing First bygger derudover på en række bredere strømninger i udviklingen af sociale indsatser over for borgere med sociale støttebehov, i form af recovery, rehabilitering, af-institutionalisering, normale leve- og boligforhold, individuel social støtte og helhedsorienterede serviceydelser fra forskellige instanser¹⁵.

Housing First i Danmark

Housing First afløste en tidligere tilgang på hjemløshedsområdet, hvor borgerne i hjemløshed skulle være parate eller kvalificere sig til deres egen bolig. Det bliver også kaldt Treatment First-tilgangen eller "trappetrins-modellen", fordi borgerne trinvis skulle blive i stand til at få egen bolig gennem behandling og stabilisering. I stedet baserer Housing First sig på en grundopfattelse af boligen som en menneskeret. Borgerne tilbydes derfor i starten af en indsats en relevant boligløsning. Formålet er at stabilisere borgernes boligforhold som udgangspunkt for, at der kan arbejdes med borgernes andre problemstillinger. Udover at flytte i egen bolig får borgerne derfor den nødvendige sociale støtte, for at borgerne kan bo i og fastholde boligen. Støtten er individuel, helhedsorienteret og fleksibel, og den tager udgangspunkt i den enkelte borgers behov. Støtten gives som en udgående funktion, primært i borgernes eget hjem, eller der hvor borgerne opholder sig. Støtten er uafhængig af boligen, hvilket betyder, at selvom borgerne skulle miste boligen i en periode, gives støtten stadigvæk, hvis borgerne har behov for det¹⁶.

Housing First handler dog om meget mere, end en bolig og nødvendig social støtte. Skiftet fra den tidligere Treatment First-tilgang/"trappetrinsmodel" handler også om en organisatorisk omstilling og helhedsorientering både på tværs af kommunale forvaltninger og på tværs af andre sektorer, således at borgere i hjemløshed oplever en hensigtsmæssig og tværgående organisering af den samlede indsats med udgangspunkt i og fokus på den enkelte borgers behov. Det handler også om en mental omstilling hos de medarbejdere, som er i kontakt med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. En omstilling væk fra en forståelse af udsathed og hjemløshed som kroniske problemer og livspositioner og hen imod en aktiv og reel understøttelse af den enkelte borgers recovery-proces. Det omfatter, at medarbejderne omkring borgerne også selv tror på recovery som en mulighed for den enkelte – dvs. at medarbejderne tror på, at den

13 Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog. Europa*

14 Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Regeringens hjemløsestrategi – En strategi til at nedbringe hjemløshed i Danmark*

15 Benjaminsen, B. (2014): *Housing First. En permanent bolig og en helhedsorienteret social indsats*

16 Benjaminsen, B. (2014): *Housing First. En permanent bolig og en helhedsorienteret social indsats*

enkelte borger i hjemløshed kan udvikle sig og komme ud af hjemløshedssituationen¹⁷. At den enkelte medarbejders tro på borgernes muligheder er af væsentlig betydning, for resultaterne, bakkes op forskningsmæssigt¹⁸.

Housing First stammer oprindeligt fra USA, og der er derfor forskelle i det velfærdssystem, som tilgangen implementeres i. I Danmark skal Housing First ses i sammenhæng med de lovgivningsmæssige rettigheder til grundlæggende hjælp og støtte både i sundhedsvæsenet og på det sociale område. Disse rettigheder betyder bl.a., at borgere i hjemløshed i lighed med andre borgere har adgang til behandling i både det somatiske og psykiatriske behandlingssystem, og at de kan få støtte til deres sociale problemer fra det offentlige hjælpesystem¹⁹.

Tilgangen skal også ses i sammenhæng med nogle særlige lovgivningsmæssige konstruktioner på boligmarkedet og i det sociale hjælpesystem, som fx den kommunale anvisningsret i det almene boligbyggeri og boformer for borgere i hjemløshed efter serviceloven. I Danmark eksisterer der på boformer for borgere i hjemløshed efter serviceloven et selvmøderprincip, således at borgere i hjemløshed selv kan opsøge og optages på disse boformer overalt i landet²⁰.

Housing First-tilgangen er oprindeligt udviklet til borgere i hjemløshed, som har de mest komplekse sociale problemer, og de specialiserede støttemetoder Assertive Community Treatment (ACT) og Intensive Case Management (ICM) er derfor naturligt koblet til tilgangen²¹. I Danmark anvendes tilgangen mere generelt til hele målgruppen af borgere i hjemløshed. Det betyder, at der også er fokus på den specialiserede støttemetode Critical Time Intervention (CTI)²². CTI er rettet mod gruppen af borgere i hjemløshed, som i betydelig grad kan benytte øvrige sociale tilbud og behandlingsindsatser, og som befinder sig i en kritisk overgangssituation fra et liv i hjemløshed til egen bolig²³.

Opbygning af retningslinjerne

De nationale retningslinjer består af en række konkrete retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed. Til hver retningslinje er knyttet en række anvisninger, som udfolder, hvordan retningslinjen kan realiseres.

De enkelte retningslinjer er bygget op efter følgende struktur:

- » **Formål** med retningslinjen
- » **Retningslinjen understøtter**, som beskriver en række gevinster ved at følge retningslinjen
- » **Værd at vide**, som præsenterer nyttig viden om den specifikke retningslinje
- » **Anvisninger**, der er baseret på lovgivning og/eller aktuelt bedste viden fra forskning og praksis
- » **Praksis og gældende lovgivning**, hvor relevant lovgivning for den specifikke retningslinje kobles til praksis fx ved hjælp af vejledninger til lovgivningen og principafgørelser fra Ankestyrelsen. Lovgivningen citeres ikke nødvendigvis direkte.

17 Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog. Europa*

18 Væksthusets Forskningscenter (2017): *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. Hovedpointer*

19 Der henvises til behandlingsmuligheder i Sundhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 og Servicelovens vifte af tilbud, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

20 Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog. Europa*

21 Tsemberis, S. (2010): *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders*

22 Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog. Europa*

23 Læs mere om de tre evidensbaserede og specialiserede indsatser på Socialstyrelsens hjemmeside www.socialstyrelsen.dk og på Vidensportalen, www.vidensportal.dk.

Kapitel 2: Forebyggelse af hjemløshed

I kapitlet præsenteres en række retningslinjer med anvisninger om kommunernes og andre aktørers muligheder for at forebygge hjemløshed. Retningslinjerne kommer omkring forebyggelsesperspektivet helt fra den generelle forebyggelse til forebyggelse af tilbagevendende hjemløshed. Derudover sættes der fokus på forebyggelse af hjemløshed i særligt risikofyldte overgange – overgange som er identificeret som særligt kritiske for borgernes risiko for at opleve hjemløshed.

Kapitel 3: Organisering og samarbejde

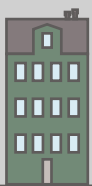
Indsatsen mod hjemløshed kræver fokus på og prioritering af indsatsen og samarbejdet både inden for og uden for den kommunale organisering. Kapitel 3 præsenterer retningslinjer og anvisninger, som omhandler organiseringen af den kommunale indsats samt af samarbejdet med væsentlige aktører på området.

Kapitel 4: Boligindsatser

Tilgængeligheden af boliger er væsentlig for indsatsen mod hjemløshed og for Housing First-tilgangen. Kapitel 4 sætter fokus på, hvordan der kan arbejdes med boliger på hjemløhedsområdet både på et strategisk niveau og med borgerne, og retningslinjerne spænder fra planlægningen af boligindsatsen, over arbejdet med at gøre en bolig til et hjem og til boligfastholdelse.

Kapitel 5: Borgerrettede indsatser

Kapitlet præsenterer en række retningslinjer med anvisninger om de direkte, borgerrettede indsatser på hjemløhedsområdet. Fundamentet for anvisningerne er bl.a., hvordan den enkelte borger i hjemløshed kan støttes i en recovery-proces med en rehabiliterende og helhedsorienteret indsats.





Kapitel 2: Forebyggelse af hjemløshed

Introduktion

Arbejdet med hjemløshed har i en del år primært handlet om at afhjælpe borgernes akutte eller aktuelle hjemløshed. Forskning peger dog på, at en indsats for at forebygge hjemløshed har effekt og kan være omkostningseffektiv²⁴. Forebyggelse af hjemløshed handler om at have politikker, praksis og retningslinjer for arbejdet med at rådgive og tilbyde indsatser, der reducerer risikoen for, at borgere vil opleve hjemløshed. Forebyggelse af hjemløshed betyder ligeledes, at borgere, der har levet i hjemløshed, skal have den nødvendige støtte til at stabilisere deres boligsituation, styrke den sociale integration og i sidste ende reducere risikoen for tilbagevendende hjemløshed.

Årsagerne til hjemløshed omfatter både individuelle, relationelle, strukturelle og organisatoriske faktorer. Det betyder, at forebyggelse af hjemløshed ikke kun bør omfatte indsatser målrettet enkeltpersoner, men også bredere indsatser og tiltag rettet mod de strukturelle og organisatoriske forhold. Forskningsmæssigt er der generelt en stigende enighed om, at hjemløshed opstår i et samspil mellem de forskellige faktorer²⁵. De strukturelle faktorer kan omfatte forhold som arbejdsløshed og boligmangel, mens de organisatoriske faktorer vedrører velfærdssystemets indretning, herunder tilrettelæggelse af arbejdet i forbindelse med tildeling af sociale ydelser og indsatser for socialt udsatte grupper. De relationelle faktorer handler om betydningen af sociale netværk, fx familierelationer og øvrige sociale netværk, mens de individuelle risikofaktorer fx kan være psykiske lidelser, misbrugsproblemer eller kognitive funktionsnedsættelser. Det er vigtigt at se risikofaktorer i en sammenhæng og som noget, der gensidigt påvirker hinanden.

I forskning skelnes mellem primære, sekundære og tertiære forebyggende indsatser²⁶.

- » De primære forebyggende indsatser handler om generel forebyggelse målrettet en bredere del af befolkningen og kan for så vidt også gælde forebyggelse af andre sociale problemer end hjemløshed.
- » De sekundære forebyggende indsatser handler om forebyggelse for borgere, som lever med en eller flere risikofaktorer for hjemløshed. Her handler det om at undgå, at disse borgere kommer i en egentlig hjemløshedssituation.
- » De tertiære forebyggende indsatser handler om forebyggelse for borgere, som allerede har erfaringer med hjemløshed. Det vil sige borgere, som har levet i hjemløshed, og hvor det handler om at forebygge tilbagevendende hjemløshed.

24 Centrepoint (2016): *Is prevention cheaper than the cure? An estimation of the additional costs of homelessness for NEET young people*

25 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*

26 Se definitionen af forebyggelse og tidlig indsats på hjemmesiden "Vidensportalen på det sociale område", www.vidensportal.dk.

RETNINGSLINJE FOR GENEREL FOREBYGGELSE AF HJEMLØSHED – PRIMÆR FOREBYGGELSE

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre, at alle borgere har adgang til en generel forebyggende indsats, der styrker deres muligheder for et almindeligt hverdagsliv.

Retningslinjen understøtter:

- » At den enkelte kommune arbejder med generel forebyggelse, og at færre borgere dermed er i risiko for hjemløshed eller kommer til at leve i hjemløshed.



Værd at vide

Primær forebyggelse har til formål at forhindre, at problemer opstår. Der er derfor tale om en særligt tidlig indsats²⁷. Indsatsen kan være målrettet borgere generelt eller udvalgte grupper, fx ud fra køn eller alder. I den tidlige forebyggelse udviser den enkelte borger ikke specifik risikoadfærd, så indsatserne målrettes i stedet hele befolkningsgrupper.

Et opmærksomhedspunkt for primær forebyggelse af hjemløshed er, at forskning peger på, at den enkelte borgers oplevelser i grundskolen er en væsentlig risikofaktor for hjemløshed, og især mobning og følelsen af eksklusion fra fællesskaberne har præget størstedelen af unge i hjemløshed²⁸.

Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø giver anvisninger på, hvordan skoler og uddannelsessteder skal arbejde hen imod et godt undervisningsmiljø²⁹. Det er væsentligt for at fastholde eleverne i et uddannelsessystem, som kan være med til at sikre en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet.

Service-loven giver også kommuner muligheder for at yde en tidlig forebyggende indsats. Dette kan ske gennem tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte (§ 82a), tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til seks måneder (§ 82b) og støtte i tilbud i samarbejde med civilsamfundet og den frivillige sektor (§ 82d)³⁰.

Se også *Retningslinje for rådgivning og vejledning* i kapitel 5 om borgerrettede indsatser.

27 Sundhedsstyrelsen (2005): *Terminologi. Forebyggelse, sundhedsfremme og folkesundhed*

28 Gaetz, S. et al. (2016): *Without a Home: The National Youth Homelessness Survey*

29 Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø jf. lovbekendtgørelse 316 af 5. april 2017.

30 Servicelovens §§ 82a, 82b og § 82d, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Anvisninger for generel forebyggelse af hjemløshed

Kommunen skal stille rådgivning og vejledning gratis og anonymt til rådighed for borgerne³¹.

- » Kommunen skal sikre, at rådgivning og vejledning opleves tilgængelig for borgerne, så de kan få rådgivning om deres samlede livssituation³².
- » Kommunen bør sikre, at der skabes overblik over, hvilke tilbud om rådgivning og vejledning der findes lokalt, så medarbejderne ved, hvortil de kan henvise borgerne, og så borgerne ved, hvor de kan henvende sig. Kommunen skal dog være opmærksom på, om borgerne ved henvendelse om rådgivning også faktisk ansøger om støtte.
- » Hvis borgerne ansøger om hjælp skal kommunen se på alle muligheder for hjælp inden for den sociale lovgivning³³.
- » Kommunen kan med fordel samarbejde med frivillige eller private organisationer om at sikre gode og forskellige rådgivnings- og vejledningstilbud.
- » Kommunen bør sikre, at skriftlige henvendelser til borgerne er skrevet i et forståeligt sprog.

Kommunen skal føre tilsyn med alle børn og unge i kommunen med henblik på så tidligt som muligt at få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år³⁴.

- » Kommunen skal sikre særlig støtte til udsatte børn og unge, således at de kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende³⁵.
- » Der kan med fordel ydes en understøttende indsats, der sikrer børn og unge et godt grundskoleforløb, der forebygger mobning og mistrivsel og sikrer fastholdelse igennem hele skoleforløbet.
- » Der kan med fordel være fokus på at øge elevernes trivsel i grundskolen fx gennem aktiviteter, som udvikler deres sociale og faglige kompetencer.
- » Der kan med fordel sættes fokus på mulighederne for forebyggelse af trivselsproblemer i grundskolen allerede inden børnenes fraværsprocent overstiger det tilladte.
- » Elever på ungdomsuddannelser kan med fordel tilbydes rådgivning, vejledning og støtte, fx i forbindelse med misbrugsproblematikker, psykisk sårbarhed, fastholdelse i uddannelsesforløb, eller – om nødvendigt – hjælp til anden uddannelse og/eller sikring af forsørgelsesgrundlag.
- » Kommunen kan med fordel samarbejde med frivillige eller private organisationer om, at alle børn og unge har mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter³⁶.

Kommunen bør arbejde på at sikre et tilstrækkeligt antal boliger og en varieret boligmasse, som afspejler borgersammensætningen og dens behov, og på at sikre en tidlig indsats for at undgå, at borgerne udsættes eller på anden vis mister deres bolig.

- » Kommunen bør have en boligstrategi, som sikrer et tilpas niveau af boliger, som kan betales af borgere med forskellig indtægtsgrundlag.
- » Kommunen skal have forpligtende samarbejder med relevante almene boligorganisationer, bl.a. blandt med henblik på at udbuddet af relevante boliger bliver tilstrækkeligt stort³⁷.

31 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

32 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

33 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

34 Servicelovens § 146, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

35 Servicelovens § 46, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

36 Dahl, K.M. (2007): *Udsatte børns fritidsliv. Et litteraturstudie*

37 Almenboliglovens §§ 5b, 6d og 6f, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

- » Kommunen bør via fx understøttelse af det boligsociale arbejde og forpligtende samarbejde med boligorganisationer have fokus på en tidlig indsats med henblik på at forebygge udsættelser.
- » Kommunen bør i sin rådgivning anviser borgerne muligheden for at blive skrevet op på en venteliste til en almen bolig.



Praksis og gældende lovgivning

Kommunernes rådgivningspligt

Serviceovens §§ 10 og 11 foreskriver, at kommunerne skal stille gratis rådgivning til rådighed for alle borgere, der har behov for rådgivning. Denne rådgivning er ikke snævert begrænset til rådgivning inden for det sociale område, men skal være et bredt tilbud, der kan bidrage til at forebygge, at der opstår sociale problemer, og som kan styrke den enkelte borgers muligheder for at overkomme opståede problemer. Rådgivningen skal tilrettelægges således, at der kan rådgives om, hvilke støttemuligheder der er inden for andre sektorer.

Forpligtelsen til at yde gratis rådgivning efter lovens § 11, stk. 2, gælder både over for børn, unge og voksne. Alle grupper har krav på, at rådgivningen tilbydes som et åbent og anonymt tilbud, når rådgivningen ikke er kombineret med andre ydelser. Rådgivningen kan bestå i en enkeltstående oplysning, i samtaler med den enkelte borger, i hjælp til løsning af praktiske problemer, formidling af kontakt til andre myndigheder mv.

Kommunen skal vurdere behovet for rådgivning og tage stilling til, hvorledes rådgivningen skal tilrettelægges ud fra en bedømmelse af de muligheder, der er til stede eller kan tilvejebringes gennem et samarbejde med andre myndigheder. Kommunen kan samarbejde med andre kommuner for at løse deres rådgivningsopgaver, ligesom kommunen i rådgivningsarbejdet kan entrere med private tilbud eller fx med de tilbud, der drives af regionen.

Herudover vil kommunen fx kunne inddrage frivillige organisationer, private eller selvejende institutioner og tilbud eller andre med en særlig viden.

Rådgivningen skal understøtte den helhedsorienterede indsats over for borgerne, hvor der ud over de forskellige støttemuligheder inden for det sociale område kan inddrages forhold, der vedrører bl.a. beskæftigelse, uddannelse, undervisning, sundhed, familiemæssige forhold eller andet, der har betydning for den enkelte borgers, familiens, barnets eller den unges situation på det tidspunkt, der søges rådgivning.

Kommunen skal tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte³⁸.

Helhedsorienteret rådgivning

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning³⁹.

38 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om serviceovens formål og generelle bestemmelser i loven, pkt. 128 og 129.

39 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

Myndighederne skal ikke kun være opmærksomme på mulighederne for hjælp efter den sociale lovgivning. I mange tilfælde er det også relevant at pege på muligheder uden for det sociale system, fx rådgivning og vejledning i Familieretshuset i forbindelse med forældremyndigheds- og samværsproblemer, støttemuligheder efter reglerne om SU, muligheder for retshjælp eller gældssanering samt muligheder for hjælp efter lovgivning, der hører under andre ministeriers områder, fx Undervisningsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet. Det kan eventuelt også være relevant at henvise til tilbud, der drives af frivillige organisationer.

Det er ikke et krav, at myndighederne – og dermed sagsbehandleren – selv skal kunne give råd om alle typer af problemer, men sagsbehandleren skal være opmærksom på andre rådgivningsmuligheder, som borgerne kan henvises til, fx arbejdsløsheds-kassen, når det drejer sig om reglerne om arbejdsløshedsdagpenge, eller Familieretshuset i tilfælde af skilsmisse, separation eller spørgsmål om samvær med børn⁴⁰.

Fremme børn og unges udvikling, trivsel mv. gennem etablering af et godt undervisningsmiljø

Kommunens arbejde på at fremme børn og unges udvikling, trivsel og selvstændighed er vigtig i den primære forebyggelse. Et godt undervisningsmiljø fremmer børns og unges muligheder for en uddannelse og senere hen en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunerne eller den bestyrelse som har ansvaret for skolen skal have fokus på et godt undervisningsmiljø. De skal sørge for, at undervisning af elever, studerende og andre deltagere i offentlig og privat undervisning kan foregå sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt. Undervisningsmiljøet på skoler og uddannelsessteder skal fremme deltagerens muligheder for udvikling og læring og omfatter derfor også uddannelsesstedets psykiske og æstetiske miljø.

Der gælder særligt for grundskoleundervisning og ungdomsuddannelser en pligt til tiltag mod problemer med det psykiske undervisningsmiljø, at fastsætte en antimobbe-strategi, herunder en strategi mod digital mobning⁴¹.

Den kommunale ungeindsats

Kommunen skal også sørge for, at der sker en koordinering af den samlede ungeindsats i kommunen på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen.

Kommunen skal etablere en sammenhængende kommunal ungeindsats for unge under 25 år, som har til formål at gøre alle unge under 25 år parat til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse.

Kommunen skal derfor sikre, at der sker kontinuerlig opfølgning på, at den unge er på vej mod uddannelse eller eventuelt har opnået fast tilknytning til arbejdsmarkedet⁴².

Forebyggelse af sygdom for at fremme sund tilværelse

Kommunen har ansvaret for at etablere forebyggende og sundhedsfremmende tilbud til borgerne (borgerrettet forebyggelse), mens regionen har ansvar for at tilbyde patientrettet forebyggelse i sygehusvæsenet og praksissektoren.

40 Vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 64 og 65.

41 Dette fremgår af §§ 1 og 1b i lovbekendtgørelse nr. 316 af 05. april 2017 om elevers og studerendes undervisningsmiljø.

42 Dette er nærmere præciseret i § 2j i lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019 om den kommunale indsats for unge under 25 år.

Kommunen har desuden til opgave at tilrettelægge forebyggende sundhedsydelse til børn og unge. Kommunen bidrager derfor til at sikre børn og unge en sund opvækst og skabe gode forudsætninger for en sund voksentilværelse. Kommunale tilbud skal tilrettelægges, så der dels ydes en generel forebyggende og sundhedsfremmende indsats, dels en individorienteret indsats, der retter sig mod alle børn, samt en særlig indsats, der specielt tager sigte på børn med særlige behov⁴³.

Adgang til passende boliger

En måde at sikre forebyggelse mod hjemløshed er adgang til tilstrækkelige egnede og billige boliger. Almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boforhold. Boligorganisationen og kommunen skal gennem etablering af samarbejde og indgåelse af aftaler arbejde for at realisere lovens formål og målsætninger. Boligorganisationen og kommunen skal i nødvendigt omfang koordinere deres indsats i det enkelte boligområde med andre relevante parter⁴⁴.

43 Sundhedslovens §§ 119 og 120, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

44 Formål og målsætninger fremgår af almenboliglovens § 5b og 6f, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

RETNINGSLINJE FOR FOREBYGGELSE AF RISIKO FOR HJEMLØSHED – SEKUNDÆR FOREBYGGELSE

Formål

Formålet med retningslinjen er at forhindre, at borgere i risiko for hjemløshed mister deres bolig.

Retningslinjen understøtter:

- » At kommunen begrænser antallet af borgere, der kommer i en hjemløshedssituation, ved at arbejde med forebyggende indsatser målrettet borgere, der udviser risikoadfærd.
- » At kommunen forebygger hjemløshed gennem investeringer i de rette, tidlige indsatser.



Værd at vide

Sekundær forebyggelse har til formål at opspore og begrænse et problem tidligst muligt⁴⁵. Sekundær forebyggelse er målrettet borgere, der lever med, har været udsat for eller udviser en række risikofaktorer.

Væsentlige risikofaktorer for hjemløshed i befolkningen generelt er, ifølge forskning, psykisk sårbarhed og alkohol- og/eller stofmisbrug. Derudover er lavt uddannelsesniveau, arbejdsløshed og/eller lav indtægt hos den enkelte borger ligeledes risikofaktorer for hjemløshed⁴⁶. Desuden kan der i forbindelse med samlivsophør opstå problemer med at bevare kontakten til børn, familie og venner og i værste fald kan et samlivsophør medføre hjemløshed. Dette gælder i højere grad for mænd end for kvinder⁴⁷. Især kombinationer af risikofaktorer øger risikoen for hjemløshed. Dette gælder særligt gruppen af unge "sofasurfere", hvor en udredning og hjælp til en stabilisering af boligsituationen vil være en tidlig forebyggende indsats⁴⁸. Særligt unge har også en risiko for hjemløshed, hvis deres familie ikke kan acceptere, at den unge fx har misbrugsproblematikker eller en anden kønsidentitet/seksualitet end normen. Der kan med fordel anvendes et redskab til opsporing af de unge i risiko for hjemløshed, fx *Opsporingsguiden*⁴⁹.

Det er ved forebyggelse af risiko for hjemløshed relevant også at have særligt fokus både på socialt udsatte kvinder og grupper med anden etnisk baggrund end dansk med lovligt ophold i Danmark. Socialt udsatte kvinder kan have tendens til ikke selv at opsøge hjælp hos kommunen, og kvinderne kan derfor have en lang periode som "sofasurfere" hos venner og bekendte, inden de søger hjælp⁵⁰. Blandt grupper med anden etnisk baggrund end dansk er det, i et

45 Sundhedsstyrelsen (2005): *Terminologi. Forebyggelse, sundhedsfremme og folkesundhed*

46 Benjaminsen L. (2016): *Homelessness in a Scandinavian welfare state: The risk of shelter use in the Danish adult population*

47 Socialstyrelsen (2014): *Undersøgelse af indsatsen på mandecentre og mandekrisecentre*

48 Rambøll Management Consulting og VIVE (2018): *En helhedsorienteret og tidlig indsats blandt unge og unge i risiko for hjemløshed. Evalueringssrapport*

49 Socialstyrelsen (2019): *Opsporingsguide. Opsporing af unge i risiko for hjemløshed*

50 Benjaminsen, L. et.al. (2018): *Hjemløshed blandt kvinder i Danmark. En kvalitativ interviewundersøgelse*

forebyggelsesperspektiv, især væsentligt at være opmærksom på gruppen af arbejdssøgende EU-borgere med øst-europæisk baggrund og gruppen af borgere med flygtninge-/indvandrerbaggrund. Arbejdssøgende østeuropæere er i risiko for hjemløshed, hvis de enten ikke får et arbejde ved ankomsten til Danmark, eller hvis de mister arbejdet og derfor ikke længere har en indkomst. Grupper med anden etnisk baggrund kan desuden være særligt udsatte, hvis de ikke har samme kendskab til det danske velfærdssystem og muligheder for hjælp, som andre borgere. Fælles for både socialt udsatte kvinder og grupper med anden etnisk baggrund er, at de generelt er underrepræsenterede i hjælpesystemerne.

Anvisninger for forebyggelse af risiko for hjemløshed

Kommunen bør have fokus på at undgå, at borgerne ufrivilligt mister deres bolig.

- » Kommunen skal handle hurtigt på underretninger om, at borgerne udsættes af deres bolig⁵¹.
- » Kommunen bør generelt arbejde målrettet med forebyggelse af boligudsættelser gennem samarbejde med boligorganisationer og fogedretten.
- » Kommunen bør være opmærksom på, om der kan være behov for økonomisk hjælp og vejlede om denne form for hjælp for at sikre, at der ikke opstår så høje huslejerestancer, at borgerne bliver udsat af deres bolig.
- » Kommunen bør tilbyde borgerne en administrationsaftale for personer, som har et behov herfor for at forebygge udsættelse, uanset om kommunen bevilger hjælp til dækning af huslejerestance.
- » Afgørelser om borgernes forsørgelsesgrundlag skal træffes på et relevant og tilstrækkeligt oplyst grundlag⁵², herunder bør der sikres koordinering mellem socialforvaltning og ydelseskantor, hvis borgerne har sager i socialforvaltningen.
- » Kommunen bør være særlig opmærksom på, at personer under varetægtsfængsling og kort afsoning ikke mister deres bolig grundet manglende mulighed for at bevare eksisterende bolig uden økonomisk støtte til betaling af husleje under fængslingen.

I de kommunale tilbud om alkohol- og stofmisbrugsbehandling bør der være opmærksomhed på risikoen for hjemløshed.

- » De kommunale tilbud bør have særlig opmærksomhed på den kaotiske livssituation, som borgerne i deres tilbud kan have og målrette tilbuddet så borgerne kan modtage den rette hjælp, da de ofte er i særlig risiko for hjemløshed⁵³.
- » Kommunen kan med fordel tilbyde hjælp til konflikthåndtering i familier med unge under 18 år, som har behov for det. Forskning viser, at konflikter i nære relationer ofte er direkte årsag til unges hjemløshed⁵⁴.
- » Indsatsen bør bl.a. have fokus på familierelationerne og konfliktnedtrapning samt støtte til den unge i overgangen fra barn til voksen.
- » Kommunen kan ligeledes med fordel tilbyde konflikthåndtering til familier med unge over 18 år, som et frivilligt tilbud, så den unge kan forsætte med at bo hjemme, så længe det er hensigtsmæssigt, og indtil den unge er klar til et selvstændigt liv.

51 Retssikkerhedslovens § 5a, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og almenboliglovens § 59, stk. 11 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

52 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

53 Rambøll Management Consulting (2016): *Evaluering af modellen for akutkrisecenter til socialt udsatte borgere med stofmisbrug*

54 Socialstyrelsen (2019): *Housing First for Unge. Vidensnotat – ny viden om unge og hjemløshed*

Kommunen kan med fordel have fokus på, at en del unge kvinder oplever hjemløshed på grund af vold i nære relationer⁵⁵, og nogle mænd oplever hjemløshed efter et samlivsbrud⁵⁶.

- » Kommunen skal sikre tilgængelig og alment kendt rådgivning og vejledning, der også har fokus på forebyggelse af vold i nære relationer, og rådgivning og vejledning efter tilfælde af vold i nære relationer⁵⁷.
- » Kommunen skal sørge for, at kvinder og mænd udsat for vold i nære relationer bliver henvist til de relevante kvindekrisecentre, mandecentre og mandekrisecentre⁵⁸.
- » Der kan med fordel være opmærksomhed på risikoen for hjemløshed i forbindelse med ophold på eller hjælp fra kvindekrisecentrene, herunder også i forbindelse med udflytningen fra kvindekrisecentrene.
- » Der kan med fordel være opmærksomhed på risikoen for hjemløshed i forbindelse med ophold på eller hjælp fra mandecentre og mandekrisecentre, herunder også i forbindelse med udflytningen fra mandecentrene og mandekrisecentrene.

Kommunen bør have ekstra opmærksomhed på unge, som er anbragt op til det 18. år, da forskning viser, at tidligere anbragte er overrepræsenterede i populationen af borgere i hjemløshed⁵⁹.

- » Kommunen skal i samarbejde med anbringelsessteder sikre samvær og kontakt med forældre og netværk for at skabe og bevare nære relationer, så den unge har et privat netværk, når anbringelsen afsluttes⁶⁰. Civilsamfundets muligheder kan med fordel tænkes ind i dette.
- » Kommunen bør ved det personrettede tilsyn med anbragte unge sikre, at de unge så vidt muligt opnår kompetencer til at kunne bo i egen bolig.
- » Kommunen skal tilbyde efterværn til anbragte unge, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, så den unge støttes i overgangen fra anbragt til selvstændigt voksenliv. Hvis den unge afslår tilbuddet om efterværn, kan den unge tilbydes indsatsen igen, hvis behovet stadig er til stede, løbende op til det 23. år⁶¹.
- » Kommunen bør sikre, at kvaliteten af det efterværn, der tilbydes anbragte børn, er af en sådan karakter, at det kan forebygge hjemløshed og sikre overgangen til voksenlivet for denne målgruppe⁶². Der kan fx i efterværnet med fordel anvendes specialiserede støttemetoder som CTI og ICM.
- » Kommunen skal undersøge behovet for hjælp, så den unge kan blive klar til at leve selvstændigt i egen bolig evt. via tilbud om en ungdomsbolig eller en startbolig, så den unge ved afslutningen af en anbringelse ikke kommer i en hjemløshedssituation⁶³.

Det er god praksis, at kommunen sikrer, at der igangsættes de rette indsatser til borgere, som i sundhedsregi er blevet opsporet som socialt udsatte.

- » Kommunen bør sikre det tværsektorielle samarbejde med praktiserende læger og sygehuse.

55 Benjaminsen, L. et.al. (2018): *Hjemløshed blandt kvinder. En kvalitativ interviewundersøgelse*

56 Socialstyrelsen (2014): *Undersøgelse af indsatsen på mandecentre og mandekrisecentre*

57 Servicelovens §§ 10 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

58 Servicelovens §§ 109 og 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

59 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik* og Benjaminsen, L., Enemark, M.H. og Jeppesen T. (2020): *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløshedssituation*

60 Servicelovens § 71, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

61 Servicelovens § 76, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

62 Benjaminsen, L., Enemark, M.H. og Jeppesen T. (2020): *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløshedssituation*

63 Servicelovens § 76, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Risikofaktorer for hjemløshed bør være kendt i alle sektorer, da erfaring viser, at kommuner ofte ikke lykkes med at forebygge hjemløshed, hvis viden om og indsatser mod hjemløshed ikke er bredt funderet i hele organisationen⁶⁴.

- » Kommunen kan med fordel sikre, at der er udarbejdet relevante arbejdsgangsbeskrivelser, så alle sektorer har klare retningslinjer for opsporing af og bekymring for, om en borger er i risiko for hjemløshed.
- » Kommunens arbejdsgangsbeskrivelser bør være velkendte for alle relevante parter, så der skabes sammenhæng og tilgængelighed imellem alle sektorer.
- » Det er god praksis, at kommunen arbejder systematisk med opsporing og henvisning af borgere i risiko for hjemløshed til relevante myndigheder, fx ved involvering af relevante aktører fra civilsamfundet.
- » Kommunen bør sikre, at viden om relevante tilbud og indsatser er tilgængelig for borgerne.
- » Kommunen kan med fordel arbejde for, at viden om og opmærksomhed på borgere i risiko for hjemløshed, eksisterer i udgående og opsøgende indsatser, andre sociale indsatser, beskæftigelsesindsatser, uddannelsesinstitutioner, behandlingsinstitutioner og boligsociale indsatser.
- » Kommunen bør arbejde for at understøtte det tværsektorielle samarbejde med sundhedssektoren (både somatik og psykiatri) og Kriminalforsorgen for at sikre en særlig opmærksomhed på den enkelte borgers boligsituation såvel op til udskrivning og løsladelse som ved indsættelse.
- » Kommunen kan med fordel sikre, at børn og unge med debuterende psykisk sygdom hjælpes tilbage til grundskole eller ungdomsuddannelse, samt at de støttes i at færdiggøre deres uddannelse.



Praksis og gældende lovgivning

Kommunens handlepligt i udsættelsessager

Kommunerne spiller en central rolle i forhold til at forebygge udsættelser af lejere. Det er derfor vigtigt, at kommunerne har et særligt fokus på problemstillingen og gør en særlig indsats for at forebygge udsættelser af lejere. Formålet med vejledning om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede lejere er at give kommunerne et overblik over de handlepligter og handlemuligheder, som findes i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere. Der kan endvidere henvises til Ankestyrelsens undersøgelse om støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere fra november 2014⁶⁵. Undersøgelsen giver en række konkrete anbefalinger til kommunerne, ligesom undersøgelsen gengiver gode erfaringer, som kommuner har haft med forskellige indsatser i forhold til at forebygge udsættelser af lejere.

Efter retssikkerhedslovens § 5a har kommunen i en række tilfælde pligt til at handle hurtigt i forhold til udsættelsestruede lejere⁶⁶. Det er tilfældet, når kommunen modtager underretning fra en almen boligorganisation om, at en anmodning om en lejers udsættelse af et lejemål, på grund af betalingsmisligholdelse, indsendes til fogedretten. Det samme gælder, når kommunen modtager underretning fra fogedretten om, at en lejer udsættes af et beboelseslejemål. Sidstnævnte situation omfatter såvel almene som private udlejningsboliger.

64 Socialstyrelsen (2019): *Housing First for Unge. Vidensnotat – ny viden om unge og hjemløshed*

65 Ankestyrelsen (2014): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere*

66 Retssikkerhedslovens § 5a, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

I nogle tilfælde skal kommunen straks behandle spørgsmål om hjælp, når den modtager en sådan underretning. Forpligtelsen til at foretage en sådan helhedsvurdering gælder:

- » hvis der er børn og unge i husstanden, eller
- » hvis kommunen er i besiddelse af oplysninger om lejeren, som sandsynliggør, at denne har behov for hjælp.

I andre tilfælde, hvor kommunen modtager en underretning fra en almen boligorganisation eller fra fogedretten, har kommunen pligt til straks at kontakte udsættelsestruede lejere⁶⁷.

Hvis boligorganisationen sender påkrav vedr. en restance til en lejer, der har fået anvist boligen af kommunen, inden for det første år efter lejeforholdets påbegyndelse, skal boligorganisationen samtidigt underrette kommunen om påkravet.

Kommunen skal efter modtagelse af en sådan underretning indkalde lejeren til et møde med henblik på at drøfte den restance, som er grund til påkravet, og den fremtidige betaling af huslejen og andre pligtige pengeydelse i lejemålet. Mødet skal fastsættes til at finde sted inden udløbet af påkravsfristen⁶⁸.

Mulighed for økonomisk støtte

Hvis en borger har været udsat for en social begivenhed og ikke har mulighed for at betale for en rimeligt begrundet enkelt udgift, kan kommunen efter § 81 i lov om aktiv socialpolitik⁶⁹ undersøge muligheden for at yde hjælp dertil. Kommunen skal undersøge, om borgerens, egen afholdelse af udgiften i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses, herunder også behov opstået efter pålagte sanktioner. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til udgifter, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen er af helt afgørende betydning for borgerens eller familiens livsførelse.

Det kan fx være hjælp til betaling af huslejerestance, hvis en familie med børn ellers vil blive sat på gaden på grund af huslejerestancen. Hvis en ansøger, som modtager hjælp efter aktivloven, til stadighed har problemer med at betale huslejen til tiden, kan kommunen overveje at administrere hjælpen, såfremt betingelserne herfor i aktivlovens § 90 i øvrigt er opfyldt⁷⁰.

Kommunen kan efter aktivlovens § 81a⁷¹ også yde hjælp til rimeligt begrundede midlertidige huslejudgifter til en borger, der er udsættelsestruet på grund af huslejerestancer, hvis det på sigt kan forebygges, at borgeren udsættes af boligen. Kommunen kan betinge hjælpen af, at borgeren indgår en administrationsaftale, medvirker til fastsættelse af en plan for flytning til en mere passende bolig eller deltager i gældsrådgivning eller lignende⁷².

67 Handlepligten er nærmere beskrevet i vejledning nr. 9857 af 31. august 2016 om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere, jf. punkt 1 og 2.

68 Almenboliglovens § 59, stk. 11 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

69 Jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

70 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

71 Aktivlovens § 81 a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

72 Vejledning nr. 10309 af 20. december 2016 om hjælp i særlige tilfælde og hjælp til efterlevende efter kapitel 10 og 10a i lov om aktiv socialpolitik.

Kommunen skal særligt rette hjælpen til børnefamilier og socialt udsatte borgere. Kommunen kan bestemme, at hjælpen udbetales direkte til udlejeren. Udgiften til hjælpen afholdes fuldt ud af kommunen.

Den midlertidige huslejhjælp kan ikke anvendes til direkte at kompensere for økonomiske sanktioner givet efter den eller anden lovgivning vedrørende forsørgelsesgrundlaget.

Hjælp til midlertidig huslejhjælp kan kun ydes, hvis borgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale huslejudgifter.

Kommunen skal være opmærksom på deres generelle forpligtelse til at yde rådgivning og vejledning jf. ankestyrelsens principafgørelse 22-18, hvilket betyder at kommunen også skal sikre, at reglerne om støtte efter aktivlovens § 34 tages i anvendelse, hvis en borger er berettiget hertil⁷³.

Hvis borgeren er førtidspensionist efter reglerne før den 1. januar 2003 eller folkepensionist, kan kommunen, hvis borgeren anses som særlig økonomisk vanskelig stillet, også give økonomisk støtte i form af personligt tillæg til dækning af fx dobbelt husleje og flyttehjælp. Det personlige tillæg kan blive gjort betinget af tilbagebetaling. Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om betingelserne for hjælp efter ovennævnte bestemmelse er opfyldte, og om hjælpen skal betales tilbage⁷⁴.

Administrationsaftaler

For en borger, der modtager kontanthjælp m.v. efter lov om aktiv socialpolitik gælder, at kommunen undtagelsesvis kan udbetale hjælpen på anden måde, herunder for kortere perioder, hvis:

- 1) borgeren uanset vejledning ikke skønnes selv at kunne administrere kontante beløb,
- 2) borgeren gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen eller
- 3) borgerens udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om pågældendes udsættelse af beboelseslejemål på grund af betalingsmisligholdelse⁷⁵.

For en borger på pension gælder, at kommunen kan afgøre, hvorledes pensionen skal udbetales. Dette gælder, såfremt kommunen skønner, at borgeren ikke kan administrere pensionen, herunder hvis borgeren gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen, eller hvis borgerens udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om udsættelse grundet betalingsmisligholdelse. Kommunen kan aftale med borgeren, at kommunen skal administrere pensionen⁷⁶.

Sanktioner i ydelsen

Kommunen skal være særlig opmærksom på, at den forud for fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen til en aktivitetsparat borger som modtager selvforsørgelses- og hjemsendelsesydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med borgeren med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig grund til udeblivelsen mv. Har kommunen vanskeligt ved at opnå

73 Ankestyrelsens principafgørelse 22-18, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk

74 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 17, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

75 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

76 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 35, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 36, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

personlig kontakt med borgeren, kan kommunen etablere kontakt til borgeren via f.eks. en mentor eller et tilbudssted m.v. Kontakt kan ligeledes etableres via et familiemedlem, en partsrepræsentant, en værge eller en anden kontaktperson, forudsat at borgeren eller familiemedlemmet m.v. på forhånd har givet samtykke hertil⁷⁷.

Baggrunden for indførslen af denne regel er, at aktivitetsparate borgere som modtager hjælp kan være udsatte borgere, der kan have svært ved at overskue de betingelser, som lovgivningen stiller for at kunne modtage ydelsen. Der vil også ofte være tale om borgere, som ikke kan reagere på en økonomisk sanktion i form af fradrag i eller ophør af deres forsørgelsesgrundlag. Nogle vil også på grund af psykiske problemer, manglende bolig eller andre faste rammer omkring deres tilværelse have svært ved at forholde sig til skriftlige henvendelser fra kommunen, fx indkaldelser til samtaler eller partshøringer i forbindelse med en eventuel sanktion for manglende fremmøde og lignende.

Det betyder i praksis, at det er en betingelse for, at kommunen kan foretage fradrag i hjælpen til en aktivitetsparat borger, at kommunen forud for afgørelsen herom, har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i kontakt med borgeren for at få oplysning om, hvad der var borgerens grund til at udeblive⁷⁸.

Ankestyrelsen har fastslået i principafgørelse 39-15, at det er en betingelse for, at kommunen kan give en aktivitetsparat borger en sanktion, at kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at få personlig kontakt med borgeren om grunden til, at borgeren ikke mødte til samtalen, udeblev fra sit tilbud mv. Kommunen skal forsøge at få personlig kontakt med borgeren, hvis denne ikke reagerer på kommunens skriftlige partshøring. Det er ikke en betingelse, at kommunen rent faktisk opnår kontakt med borgeren. Det beror derfor på en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte borgers sag, hvilke og hvor mange forsøg på personlig kontakt kommunen skal gøre, før kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at få personlig kontakt med borgeren⁷⁹.

For en aktivitetsparat borger som modtager hjælp, skal kommunen konkret vurdere, om en sanktion vil fremme borgerens rådighed, jf. § 13, stk. 8 i lov om en aktiv socialpolitik. I de tilfælde hvor kommunen vurderer, at en sanktion ikke vil fremme borgerens rådighed, skal kommunen ikke træffe afgørelse om en sanktion⁸⁰.

Økonomisk hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller afsoner en straf

Kommunens arbejde med forebyggelse af hjemløshed skal også have fokus på hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf. En indsat, hvis bolig bør bevares af hensyn til den indsatte benyttelse, heraf under udgang eller efter løsladelsen, kan have ret til hjælp til dækning af en rimelig boligudgift, hvis pågældende ikke selv har indtægter eller formue, der kan dække udgifterne. Hjælpen kan ikke overstige den indsatte andel af boligudgifterne.

Hvis den forventede afsoningstid overstiger seks måneder, skal kommunen undersøge, om den indsatte boligbehov kan dækkes på anden måde end ved hjælp efter § 2 i bekendtgørelse om hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus, fx ved fremleje eller ved, at der på anden måde sikres den indsatte en bolig ved løsladelsen⁸¹.

77 Aktivlovens § 35, stk. 7, jf. lovebekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

78 Ankestyrelsen (2015): *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om: Kommunernes anvendelse af sanktioner*, side 33.

79 Ankestyrelsens principafgørelse 39-15, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk.

80 Bekendtgørelse om rådighed for personer der ansøger om eller modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontakthjælp som aktivitetsparate § 10, stk. 5, jf. bekendtgørelse nr. 856 af 12. juni 2020.

81 Jf. bekendtgørelse nr. 1471 af 16. december 2019 §§ 2 og 4.

Ved huslejerestancer, som er opstået før men endnu ikke betalt ved varetægtsfængsling eller afsoning, kan kommunen yde støtte til betaling af restancen efter aktivlovens §§ 81 og 81a, som nævnt i afsnittet om mulighed for økonomisk støtte⁸².

For en person som får førtidspension eller pension, stoppes udbetalingen af denne, når vedkommende indsættes til strafafsoning i fængsel eller arresthus. Kommunen kan dog beslutte at, at der skal udbetales en del af pensionen til dækning af udgifter til husleje og lignende under indsættelsen, såfremt der er rimelig udsigt til, at den indsatte vil kunne løslades inden for et tidsrum af omkring seks måneder efter strafafsoningens påbegyndelse. Ved varetægtsfængsling kan perioden forlænges.

Udbetaling af pension ophører for en person, som bevidst unddrager sig strafforfølgning her i landet i tilfælde hvor:

- 1) den pågældende er varetægtsfængslet,
- 2) politiet eftersøger den pågældende med henblik på varetægtsfængsling eller
- 3) der foreligger en varetægtsfængslingskendelse.

Udbetaling af pension ophører endvidere for en person, som bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse her i landet, hvis den pågældende er idømt en ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse⁸³.

Særligt om anbragte børn og unge

Barnet eller den unge, som er anbragt, har ret til samvær og kontakt med forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer, venner mv. under anbringelsen uden for hjemmet. Ved tilrettelæggelse af samværet, skal der lægges vægt på, at barnet eller den unge også på længere sigt har mulighed for at skabe og bevare nære relationer til forældre og netværket⁸⁴.

Når den unge bliver 18 år, kan en handleplan være et godt og nødvendigt redskab i forbindelse med overgangen til voksenlivet. Kommunen skal senest seks måneder forud for ophør af en anbringelse ved det fyldte 18. år træffe afgørelse om, hvorvidt den unge har behov for efterværn, og i forbindelse hermed skal handleplanen revideres. Handleplanen kan medvirke til at lette tilrettelæggelsen af indsatsen, når den unge, herunder en ung med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, går fra ydelser efter reglerne om børn og unge til ydelser efter voksenreglerne. Handleplanen kan bidrage til, at kommunen sikrer den nødvendige rådgivning af den unge og dennes familie, i forbindelse med at støtte ikke længere udmåles til forældremyndighedens indehaver, men tildeles den unge selv. Herudover er handleplanen af stor betydning med henblik på at fastlægge mål for den unges fortsatte uddannelse, beskæftigelse, botilbud, udviklingsmuligheder og muligheder for livsudfoldelse mv.⁸⁵

82 Aktivlovens §§ 81 og 81a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019

83 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. § 45, stk. 1 og 2 og § 45a, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 46, stk. 1 og 2 og § 46a, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

84 Servicelovens § 71, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

85 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven, pkt. 120

Efterværn

For unge som er anbragt, eller har modtaget støtte via en støtte-kontaktperson op til det fyldte 18. år kan kommunen tilbyde støtte i form af efterværn.

Kommunen skal tilbyde hjælp til unge i alderen fra 18 til og med 22 år, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed. Hjælpen skal bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse og herunder have fokus på at understøtte den unges uddannelse og beskæftigelse samt øvrige relevante forhold, fx anskaffelse af selvstændig bolig⁸⁶.

Startboliger

I nogle kommuner er der oprettet startboliger, som er en særlig ungdomsboligtype. Startboliger er almene ungdomsboliger, der er målrettet unge 18-24-årige, som har særligt behov for en bolig med tilhørende bostøtte (social vicevært).

Formålet med startboliger er at sikre unge med forskellige grader af problemer en god start på et liv i egen bolig. En del af de unge, der står over for at bosætte sig i egen bolig, har betydelige vanskeligheder med at begå sig på boligmarkedet. De har svært ved at få fat i og fastholde en bolig, få tilværelsen i boligen til at fungere, omgås naboer mv. Målet med startboliger er, at den unge kommer i gang med arbejde eller uddannelse samt formår at fastholde en bolig. Der er knyttet voksenstøtte direkte til boligen og boligmiljøet⁸⁷.

Husvilde

Når en ung henvender sig til kommunen for at søge hjælp til at få en bolig, bør den generelle rådgivning og vejledningsforpligtelse jf. servicelovens § 10, stk. 3 iagttages således at fx en udsat ung tilbydes den nødvendige støtte til at få løst sit eventuelle boligproblem, idet dette vil være forebyggende for, at den unge oplever hjemløshed på længere sigt⁸⁸.

For borgere, som mister deres bolig og står helt uden tag over hovedet, og hvor boligproblemet er akut, er kommunen forpligtet til at anvise midlertidigt husly mod betaling. Hjælpen beror på en konkret og individuel vurdering, hvor der tages hensyn til borgernes tilknytning til kommunen, fx om der er børn, som går i institutioner i kommunen og/eller om borgerne har arbejdsmarkedstilknytning⁸⁹.

Ophold på boformer

Boformer efter servicelovens § 109 (kvindekrisecentre) er et midlertidigt døgntilbud til kvinder og børn, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Under opholdet ydes støtte og omsorg, samt eventuelt sikret ophold, rådgivning og efterværn.

Kvinden kan selv rette henvendelse til kvindekrisecentret om optagelse. Optagelse kan også ske efter henvisning fra offentlige myndigheder. Det er lederen af kvindekrisecentret, der træffer afgørelse om optagelse. Er det fx af pladshensyn ikke muligt at optage kvinden, skal lederen bistå kvinden med at få plads på et andet kvindekrisecenter.

86 Servicelovens § 76, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

87 Vejledning nr. 69 af 10. september 2012 om startboliger til unge.

88 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

89 Servicelovens § 80, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Alle kvinder, der tager ophold på et kvindekrisecenter, skal tilbydes indledende og koordinerende rådgivning, jf. servicelovens § 109, stk. 7. Den indledende og den koordinerende rådgivning skal betragtes som ét samlet forløb. Den indledende rådgivning skal iværksættes så tidligt som muligt efter orientering om optagelse på boformen, og skal introducere kvinden til den koordinerende rådgivning og skabe kontakt mellem kvinden og en medarbejder, der varetager den koordinerende rådgivning. Den koordinerende rådgivning skal iværksættes senest, når forberedelsen til udflytning fra tilbuddet påbegyndes, og gives indtil kvinden og eventuelle børn er etableret i egen bolig.

Pligten til at tilbyde indledende og koordinerende rådgivning påhviler den kommune, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9 b i retssikkerhedsloven. Den koordinerende rådgivning skal være individuelt og konkret målrettet i forhold til kvindens og hendes eventuelle børns situation generelt. I rådgivningen skal der således tages højde for og inddrages alle de forhold, der er relevante for den enkelte kvindes muligheder for at skabe sig en tilværelse uden vold. Her vil den ikke udtømmende liste af forhold, der følger af § 109, stk. 7, kunne være relevant for kvinden⁹⁰.

Boformer efter servicelovens § 110 er døgntilbud, der henvender sig til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Det er kendetegnende for hjemløshedsområdet, at der til stadighed opstår nye behov som følge af udviklingen i samfundet og ændringer i systemer, der har betydning for indsatsen.

Målgruppen for optagelse i et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 110 spænder fra personer, der står helt uden tag over hovedet (boligløse) til personer, der har en bolig, de ikke kan fungere i, og som evt. er i risiko for at miste boligen, hvis der ikke sættes ind i tide med relevant hjælp. Hjemløshed er et flertydigt begreb, fordi det ofte relaterer sig til og falder sammen med en lang række af andre problemer end blot manglen på en bolig. Alkohol- og stofmisbrug, blandingsmisbrug, psykisk lidelse, vold, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning, manglende sociale netværk, et omflakkende liv og rodløshed er blot nogle af de problemer, der hænger sammen med hjemløshed.

Det stiller store krav til boformen at kunne rumme mennesker med så forskellige behov. Det kræver stor variation i sammensætningen af ydelserne med mulighed for individuelt tilpassede tilbud. Unge under 24 år bør som udgangspunkt ikke opholde sig på boformer efter servicelovens § 110, men tilbydes andre tilbud efter lov om social service eller anden lovgivning⁹¹. Unge kan alternativt tilbydes en ungdomsbolig eller en startbolig i kombination med en tilstrækkelige social støtte.

Der kan også henvises til Ankestyrelsens principafgørelse 59-17, hvor det fremgår, at det er lederen af boformen, der træffer afgørelse om optagelse og udskrivning⁹².

90 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud mv. til voksne, pkt. 147-149 og 162-164.

91 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud mv. til voksne, pkt. 185 og 186.

92 Ankestyrelsens principafgørelse 59-17, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk

RETNINGSLINJE FOR FOREBYGGELSE AF TILBAGEVENDENDE HJEMLØSHED – TERTIÆR FOREBYGGELSE

Formål

Formålet med retningslinjen er at forebygge nye episoder af hjemløshed for borgere, der tidligere har været i en hjemløshedssituation.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere, som tidligere har levet i en hjemløshedssituation, får den nødvendige støtte og modtager relevante tilbud, således at den enkelte borger formår at fastholde sin recovery-proces, og har mulighed for et almindeligt hverdagsliv.



Værd at vide

Tertiær forebyggelse har til formål at hindre tilbagefald, udvikling eller forværring af et problem⁹³. Tertiær forebyggelse er målrettet borgere, som allerede har levet i hjemløshed.

Borgere, som har levet i hjemløshed, oplever ofte at føle sig socialt ekskluderede fra det almindelige hverdagsliv. Borgere kan have et svagt netværk, særligt i situationer hvor de ønsker en ny omgangskreds eller er flyttet til et nyt lokalområde. Borgerne kan ligeledes have vanskeligt ved at afkode og/eller leve op til sociale normer⁹⁴.

Væsentlige risikofaktorer for nye episoder af hjemløshed er, ifølge forskning, manglende opfølgning og støtte til borgere i egen bolig, tilbagefald til gamle vaner og omgangskreds samt manglende inklusion i hverdagsliv og lokalsamfund⁹⁵.

Det er ligeledes væsentligt i arbejdet med tertiær forebyggelse af hjemløshed at have fokus på samspillet mellem sociale og beskæftigelsesrettede indsatser. Et fokus på beskæftigelse som en virksom social indsats kan bidrage til at sikre borgerne i målgruppen et forsørgelsesgrundlag samt en meningsfyldt og struktureret hverdag, hvilket kan gøre målgruppen i stand til at etablere og fastholde en stabil hverdag i egen bolig.

93 Sundhedsstyrelsen (2005): *Terminologi. Forebyggelse, sundhedsfremme og folkesundhed*

94 Stigaard, D.L. (2011): *Fra hjemløshed til egen bolig. Et interviewstudie blandt tidligere hjemløse*

95 Gaetz, S. og Dej, E. (2017): *A New Direction: A Framework for Homelessness Prevention*

Endelig er det også vigtigt at være opmærksom på kommunens handlepligt i forbindelse med udsættelser jf. retssikkerhedslovens § 5a⁹⁶ og almenboliglovens § 59, stk. 12⁹⁷, når det kommer til forebyggelse af tilbagevendende hjemløshed.

Se også *Retningslinje for boligfastholdelse* i kapitel 4, *Retningslinje for specialiserede indsatser og faglig viden* og *Retningslinje for uddannelse, beskæftigelsesindsats og forsørgelse* i kapitel 5.

Anvisninger for forebyggelse af tilbagevendende hjemløshed

Kommunen skal tilbyde individuel støtte efter serviceloven, fx i form af bostøtte eller støtte-kontakt person, når borgerne flytter i egen bolig fra fx et liv på gaden, forsorgshjem eller krisecenter, såfremt den enkelte borger har behov herfor⁹⁸.

- » Kommunen bør være opmærksom på, at den enkelte borgers recovery-proces tager tid og ikke nødvendigvis er en lineær proces.

Kommunen skal sikre sig, at borgerne med behov for individuel støtte kan modtage den nødvendige hjælp. Kommunen skal derfor motivere borgerne til at modtage den nødvendige individuelle støtte fx i form af bostøtte, til at fastholde egen bolig⁹⁹.

- » Kommunen bør i forbindelse med tildeling af individuel støtte have fokus på arbejdet med borgernes motivation til fastholdelse af egen bolig, fx ved hjælp til at borgerne kan få tilknytning til boligen, da tiden efter indflytning kan være svær.

Kommunen skal i tæt samarbejde med § 110-boformer sikre, at borgerne ikke opholder sig længere end nødvendigt på boformen¹⁰⁰.

- » Borgerne, som indskrives på § 110-boformer, bør hurtigst muligt udredes af boformen, og udredningerne bør, efter samtykke fra borgerne, videregives til den relevante sociale myndighed med henblik på kvalificering af den kommunale myndighedsudredning og borgernes eventuelle handleplaner.
- » Kommunen bør i samarbejde med boformen afklare, hvilke boligløsninger, der er relevante for borgerne efter opholdet på boformen, herunder bør det afklares, om der er behov for en varig eller midlertidig boligløsning med støtte.
- » Udredning og indsatser bør tilrettelægges i overensstemmelse med den enkelte borgers mål, ønsker og behov, så den enkelte borgers recovery-proces understøttes, og med tydelig inddragelse af den enkelte borger i hele forløbet.
- » Indsatser for borgerne, der tidligere har været i en hjemløshedssituation, bør være tilrettelagt, så borgernes tidligere traumer rummes og håndteres. Indsatsen kan med fordel være traumeinformeret¹⁰¹.
- » Kommunen bør fx gennem kompetenceudvikling sikre, at alle indsatser, som indgår i borgernes handleplaner, bygger på viden om traumers betydning og indvirkning på borgerne, som tidligere har levet i hjemløshed, så der arbejdes traumeinformeret.

96 Jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

97 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

98 Servicelovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

99 Ankestyrelsens principafgørelse 76-17, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

100 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

101 Traumeinformeret betyder, at fagpersonerne omkring borgeren har en forståelse af traumers indgribende effekt på borgeren og derfor arbejder ud fra en række vidensbaserede principper i recovery-processen.

Kommunen bør i samarbejde med civilsamfundet sikre, at borgerne der tidligere har levet i hjemløshed, har adgang til tilbud, der støtter borgernes deltagelse i hverdagsliv og sociale sammenhænge.

- » Kommunen kan med fordel have tilbud om støttende peer-netværk¹⁰², som kan hjælpe borgerne, der har været i en hjemløshedssituation, med at etablere og styrke sociale netværk.
- » Der bør i kommunen være mulighed for, at borgerne, der har været i en hjemløshedssituation, kan indgå på lige fod med andre i sociale aktiviteter i lokalområdet, fx i det lokale foreningsliv.

Kommunen bør have fokus på generel sundhedsfremme for borgerne i tilbagevendende hjemløshed.

- » Kommunen bør sikre, at borgerne har adgang til bade- og andre hygiejneunderstøttende faciliteter, så deres grundlæggende hygiejne kan opretholdes.
- » Det er god praksis at have kurser og aktiviteter med fokus på sundhed på bl.a. § 110-boformer og væresteder, omhandlende rygestop, kost, fysisk aktivitet og idræts- og samværsaktiviteter mv.
- » Kommunen bør have initiativer til begrænsning af alkohol- og stofindtagelse og understøtte dem gennem let adgang til vejledning og behandling.

Kommunen skal sikre opsøgende og udgående rådgivning til både børn og unge samt voksne¹⁰³.

- » Den opsøgende og udgående rådgivning bør have fokus på borgerne, der overnatter på gaden (gadesovere), borgerne der overnatter midlertidigt hos venner eller bekendte (sofasurfer) og unge under 18 år, som er rømmet fra deres adresse, fx deres anbringelsessted eller familie, og som derfor er i funktional hjemløshed.
- » Opsøgende og udgående rådgivning skal sikre, at borgerne, som endnu ikke er kendt af kommunale myndigheder, opspores og rådgives og efter behov bliver tilbudt relevante indsatser af kommunen¹⁰⁴.
- » Særligt ved opsøgende arbejde blandt udenlandske borgere bør kommunen sikre kendskab til rettigheder for EU-borgere og borgere fra de øvrige nordiske lande samt kunne brobygge til relevante tilbud, herunder også i borgernes hjemland.

Kommunen bør i samarbejde med regionale sundhedstilbud og alment praktiserende læger sikre, at forværring af psykiske lidelser og somatiske følgesygdomme af hjemløshed forebygges.

- » De kommunale indsatser, som møder og støtter borgere i en tidligere hjemløshedssituation, bør have fokus på og relevant viden om psykiske lidelser og følgesygdomme.

Kommunen skal sikre, at der er de nødvendige botilbud, så alle borgerne har adgang til den type botilbud, de har behov for¹⁰⁵.

- » Der bør være forskellige botilbud i kommunen, så borgerne kan tilbydes den boligløsning, som de har behov for og vil profitere af. Nogle borgere vil skulle i egen bolig, mens andre har behov for enten midlertidigt eller længerevarende omfattende støtte i et sådant omfang, at botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108 (herunder også alternative plejehjem) er den rette indsats.

102 Peer-netværk er et netværkstilbud, hvor borgere som har erfaringer med en given situation eller problematik støtter og hjælper hinanden. Se mere om peerstøtte på hjemmesiden www.vidensportal.dk.

103 Servicelovens § 11, stk. 2 og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

104 Servicelovens § 11, stk. 2 og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020

105 Servicelovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.



Forebyggende og opsøgende indsats

For at forebygge tilbagevendende hjemløshed er kommunen forpligtet til ved opsøgende arbejde at tilbyde rådgivning til enhver, som på grund af særlige forhold må antages at have behov for det¹⁰⁶. Kommunen skal også være opmærksom på, om borgere med risiko for tilbagevendende hjemløshed faktisk søger om støtte for at undgå hjemløshed. Kommunen skal i disse situationer sikre sig, at ansøgningerne bliver behandlet efter alle mulighederne efter den sociale lovgivning. Kommunen skal sørge for, at den sociale indsats tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation. Dette skal ske i samarbejde med borgeren.¹⁰⁷

Kommunen kan vælge at afhjælpe en borgers behov for støtte ved at henvise til tidlig forebyggende indsats. Disse indsatser omfatter tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte (servicelovens § 82a), tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til seks måneder (servicelovens § 82b) og støtte i tilbud i samarbejde med civilsamfundet og den frivillige sektor (servicelovens § 82d).¹⁰⁸

Tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode forudsætter en individuel behovsvurdering fra kommunens side, således at henvisningen til sådan hjælp og støtte sker på baggrund af den enkelte borgers konkrete behov for denne type indsats.

Målgruppen for tidlig, forebyggende indsats er tiltænkt at være borgere med let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer.

Desuden er målgruppen tiltænkt at være borgere, hvor risikoen for forværring af funktionsnedsættelsen/de sociale problemer eller risikoen for at udvikle sådanne vil kunne forebygges med en tidlig forebyggende indsats.

Tildeling af socialpædagogisk støtte

Tildeling af støtte efter § 85 forudsætter en betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Socialpædagogisk støtte ydes uafhængigt af boform. Den socialpædagogiske støtte vil således kunne ydes til beboere i botilbud, bofællesskaber, opgangsfællesskaber, boligafdelinger for socialt udsatte, selvstændig bolig mv. De forskellige former for socialpædagogisk støtte skal tage udgangspunkt i den enkelte borgers særlige behov og forudsætninger. Tildeling af socialpædagogisk støtte skal altid ske på baggrund af en konkret, individuel vurdering af den enkelte borgers behov for hjælp, jf. § 88, ligesom hjælpen skal tilrettelægges ud fra borgerens behov og forudsætninger og i samarbejde med borgeren, jf. § 1.

Socialpædagogisk støtte til en borger med særlige sociale problemer, herunder psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og hjemløshed, kan fx være rettet mod en større selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen mv. Målet kan være, at den pågældende i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud. Der kan fx også være tale om støtte i forbindelse med udslusning fra en social boform efter §§ 107-110 eller til lejere i boligafdelinger for socialt udsatte (skæve boliger).

106 Servicelovens §§ 11 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

107 Retssikkerhedslovens §§ 4 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

108 Servicelovens §§ 82 a, 82 b og § 82 d, jf. lovbekendtgørelse 798 af 7. august 2019.

Det relationsskabende arbejde er helt centralt i den socialpædagogiske støtte. Støtten kan derfor med fordel tilrettelægges på en sådan måde, at der skabes de nødvendige rammer for, at den borger, der modtager støtten, kan opbygge og bevare en relation til den eller de medarbejdere, der udfører indsatsen.¹⁰⁹ Det relationsskabende handler dermed både om som medarbejder at kunne skabe en relation til borgeren, og om at kunne understøtte borgerens muligheder for at skabe relationer til andre borgere og derved forbedre sit sociale netværk.

Rådgivningsindsatsen udgør en vigtig faktor i socialpædagogisk støtte, idet rådgivning både kan have en forebyggende og en støttende effekt. Rådgivningen kan bidrage til at hjælpe den enkelte borger over øjeblikkelige vanskeligheder og på længere sigt gøre borgeren bedre i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp¹¹⁰.

Efter Ankestyrelsens praksis skal kommunen sikre sig, at borgeren kan modtage den nødvendige hjælp. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sine opgaver på det sociale område. Kommunen vælger hvem, der skal udføre det tilbud om støtte, som er bevilget til borgeren. Beslutningen om hvem, der skal levere hjælpen efter serviceloven, er som udgangspunkt faktisk forvaltningsvirksomhed. Kommunen er forpligtet til at sikre, at støtten er tilrettelagt på en sådan måde, at borgeren får opfyldt sit behov for hjælp, og borgeren reelt kan modtage støtten, da formålet med støtten ellers ikke kan opfyldes.

Hvis borgeren nægter at modtage nødvendig bevilget støtte, skal kommunen undersøge baggrunden herfor. Borgeren har stadigvæk behov for hjælpen, selvom borgeren ikke vil modtage denne. Et eksempel kan være, at den valgte leverandør – på trods af flere forsøg på at levere socialpædagogisk støtte – ikke formår at etablere den fornødne kontakt til en borger, som har massive angstproblemer. Kommunen bør som følge af sin omsorgsforpligtelse reagere hurtigt og overveje, om leverandøren har den nødvendige fagkundskab i forhold til borgerens funktionsnedsættelse. Dette er også rettet mod borgere med særlige sociale problemer¹¹¹.

Støtte- og kontaktpersonordning (SKP-ordning)

Der vil ofte være en sammenhæng mellem socialpædagogisk støtte efter § 85 og SKP-ordningen for borgere med psykisk sårbarhed, misbrug eller særlige sociale problemer efter § 99. Når en borger gennem en SKP har fået den nødvendige tillid og er motiveret til at indgå i et mere fast forløb for at forbedre sin psykiske og sociale funktionsevne, samt opbygge sociale netværk og få mere struktur i dagligdagen, kan det være relevant, at støtte- og kontaktfunktionen overgår til socialpædagogisk støtte efter § 85¹¹².

Kommunen kan ikke etablere SKP-ordninger efter § 85 lige såvel som kommunen ikke kan yde socialpædagogisk støtte efter § 99¹¹³.

Efterforsorg

Der er i forbindelse med overgang fra § 110-boform til egen bolig mulighed for, at lederen af boformen kan beslutte at give efterforsorg fra boformen. Formålet med den opfølgende efterforsorg er at styrke den enkelte borgers evner til at opretholde en selvstændig bolig og sikre tilknytning til sociale og sundhedsmæssige tilbud. Efterforsorgen har

109 Vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, punkt 1-9.

110 For konkrete handlingsanvisninger se kapitel 3 i den europæiske Housing First-håndbog. Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog*. Europa

111 Ankestyrelsens principafgørelse 76-17, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

112 Servicelovens § 99 om støtte-kontaktordningen, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

113 Vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven punkt 9.

endvidere til formål at bryde den angst, ensomhed og isolation, tidligere boformsbeboere ofte oplever efter at have fået en selvstændig bolig. Efterforsorgen er dermed med til at hindre en ny social udstødelse med risiko for tab af bolig og tilbagefald til misbrug¹¹⁴.

Det fremgår af Ankestyrelsens praksis, at det alene er boformens leder, der kan bevilge efterforsorg, når det sker i direkte forlængelse af en borgers ophold på stedet. Søger en borger om efterforsorg uden forudgående ophold, skal ansøgningen behandles af kommunen efter servicelovens øvrige regler om støtte i eget hjem¹¹⁵.

Ophold i botilbud

Kommunen kan tilbyde midlertidig ophold til borgere med særlige sociale problemer og skal tilbyde dette til borgere, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte. Hjemlen dækker fx døgnbehandling for borgere med stof- og alkoholafhængighed. Botilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 adskiller sig fra længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 og fra almene ældre- og handicapboliger efter almenboliglovens § 105 ved, at det ved visitationen af en borger til et midlertidigt botilbud vurderes, at borgerens behov for et botilbud ikke er varigt, men fx har til formål at sikre rammen om en behandlingsmæssig indsats. Kommunen skal også tilbyde borgeren et ophold på et midlertidigt botilbud, hvis der er behov for at få udredt hjælpebehovet, og dette ikke kan ske på anden måde¹¹⁶.

Udslusningsboliger

Kommunen kan indgå aftale med de almene boligorganisationer om at stille ledige almene familieboliger til rådighed med henblik på udlejning som udslusningsboliger. Udslusningsboliger er målrettet borgere, som har sociale problemer ud over boligproblemet, som midlertidigt opholder sig i boformer efter servicelovens § 107 og 110, og som i en overgangsperiode har brug for særlige vilkår og støtte fra boformen for evt. senere at kunne overgå til det almindelige lejeboligmarked¹¹⁷.

For at formålet med udslusningsboliger, om at medvirke til at give borgerne en lempelig indgang til det almindelige boligmarked, ikke skal forspildes, skal borgerne ikke selv afholde den fulde husleje. Kommunen skal derfor godtgøre borgerne forskellen mellem den leje mv., som borgerne betaler boligorganisationen fratrukket individuel boligstøtte, og borgernes hidtidige opholdsbetaling til den sociale boform.

Overgangsperiodens særlige vilkår, som fx nedsat huslejebetaling, kan maksimalt gælde i to år fra lejeforholdets begyndelse¹¹⁸.

Med Aftale om kommunernes økonomi for 2021 blev regeringen og KL enige om at styrke samarbejdet om indsatsen til udsatte borgere på herberger og kvindekrisecentre, så de hurtigere hjælpes videre og får den rette støtte til en selvstændig tilværelse i egen bolig og et liv uden vold, herunder styrke anvendelsen af udslusningsboliger. Det forventes, at der fremsættes lovforslag i februar 2021, der blandt andet skal sikre, at et huslejetilskud efter servicelovens § 163 a til en udslusningsbolig ikke modregnes i forsørgelsesydelse, udvide målgruppen til at omfatte kvinder fra kvindekrisecentre og udvide lejeperioden.

114 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 193.

115 Ankestyrelsens principafgørelse 59-17, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

116 Servicelovens § 107, stk. 1, og § 107, stk. 2, nr. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

117 Almenboliglovens § 63, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

118 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 114-219.

Alternative plejehjem

Der er borgere, der efter et hårdt liv "på gaden" med misbrug af alkohol og/eller stoffer, er i en situation, hvor de ikke længere kan klare sig i egen bolig selv med massiv støtte. De er svækkede helbredsmæssigt, fysisk og/eller psykisk, er plejkrævende, men kan på grund af deres socialt afvigende adfærd, og mere eller mindre aktive misbrug, ikke tilbydes de almindelige indsatser for borgere med betydelige nedsat og varige funktionsnedsættelser.

Det har ført til udviklingen af de såkaldte "alternative plejehjem", der især er udviklet af de tilbud der drives i medfør af servicelovens § 110, som særligt er rustet til at rumme målgruppens adfærd og misbrug. Flere alternative plejehjem er udviklet i forbindelse med § 110-boformer med sygeafdelinger, idet borgerne ofte vil have haft ophold her, inden de visiteres til et alternativt plejehjem.

De alternative plejehjem kan etableres efter servicelovens § 108, og de kan etableres i tilknytning til en boform efter servicelovens § 110¹¹⁹. Boliger til alternative plejehjem bliver også opført efter almenboliglovens § 105¹²⁰.

119 Nærmere beskrevet i vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 118.

120 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

RETNINGSLINJE FOR FOREBYGGELSE AF HJEMLØSHED I RISIKOFYLDTE OVERGANGE

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre tværfagligt og tværasektorielt samarbejde og opmærksomhed på risiko for hjemløshed i de risikofyldte overgange, der kan være for borgere.

Retningslinjen understøtter:

- » At kommunen opnår en øget opmærksomhed på overgange, som kan medføre risiko for hjemløshed, så færre borgere på sigt oplever hjemløshed.



Værd at vide

Erfaringer viser, at der er en række overgange, hvor risikoen for hjemløshed stiger markant. Der bør derfor være en særlig fælles opmærksomhed på disse overgange for alle involverede aktører¹²¹. Det kan fx være overgangen:

- » fra hjemløshed til egen bolig
- » fra krisecenter til selvstændigt hverdagsliv
- » fra frihed til fængsel, og fra fængsel til frihed
- » fra indlagt til udskrevet af psykiatrisk og somatisk behandling
- » fra anbragt ung til selvstændigt voksenliv
- » fra støtteforanstaltning i børn- og ungeregi til støtte på voksenområdet
- » fra SU/løn til anden offentlig forsørgelse
- » i forbindelse med dødsfald eller brud i nære relationer
- » i forbindelse med afslutning/ophør af misbrugsbehandling

For så vidt angår overgangen fra barn til voksen er det væsentligt, at kommunens sagsbehandlere er opmærksomme på, at indsatserne efter serviceloven er opdelt på indsatser til børn og unge under 18 år, og indsatser til voksne. Hvis kommunen tildeler efterværn til en ung, vil denne dog indtil det fyldte 23. år fortsat være omfattet af de særlige regler om tilbud til unge i alderen mellem 18 og 22 år i servicelovens kapitel 12¹²².

121 Socialstyrelsen (2019): *Housing First for Unge. Vidensnotat – ny viden om unge og hjemløshed*

122 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Forskningsmæssigt er det også belyst, at næsten hver tiende anbragte ung vil blive ramt af hjemløshed i ungdoms-årene. Det er særligt anbragte unge med komplekse problemstillinger, som bliver ramt af hjemløshed¹²³. Det er derfor også væsentligt at sætte fokus på overgangen fra anbringelse til selvstændigt voksenliv.

Se også *Retningslinje for samarbejde mellem kommune og boformer til borgere i hjemløshed (§ 110)* og *Retningslinje for samarbejde mellem kommune og andre sektorer* i kapitel 3.

Anvisninger for forebyggelse af hjemløshed i risikofyldte overgange

Alle relevante aktører bør inddrages så tidligt som muligt forud for en kendt risikofyldt overgang, således at det forebygges, at overgangen munder ud i en forværring af borgernes livssituation.

Kommunen bør i overgangen fra hjemløshed/ophold på en § 110-boform til egen bolig tilbyde og hurtigt iværksætte socialfaglig støtte, som er tilpasset den enkelte borger, både i form, indhold og intensitet, fx de specialiserede støttemetoder CTI, ICM eller ACT.

Kommunen bør udvikle og understøtte enkle og helhedsorienterede praksisser, som skaber sammenhæng i ydelser og indsatser for borgerne på tværs af fagområder og sektorer.

- » Kommunen skal gennem sin rådgivningspligt¹²⁴ have fokus på, om der er behov for nødvendig økonomisk støtte til borgerne, som overgår til offentlige ydelser.
- » Kommunen bør samarbejde med relevante parter om den nødvendige støtte og rådgivning til borgerne, som udskrives fra psykiatrisk eller somatisk behandling. Kommunen skal herunder være opmærksom på, at borgerne i målgruppen for lov om en aktiv beskæftigelsesindsats har ret til mentorstøtte i op til tre måneder forud for udskrivelse fra en psykiatrisk indlæggelse og i en periode på mindst seks måneder i alt¹²⁵.
- » Kommunerne bør tilbyde rekreations- eller omsorgspladser efter hospitalsophold når det er nødvendigt.
- » Kommunen bør gennem et tidligt og kontinuerligt samarbejde med Kriminalforsorgen medvirke til, at borgerne har bolig og økonomi på plads til den forventede løsladelsesdato, så ingen borger løslades til hjemløshed¹²⁶.
- » Kommunen kan med fordel, gennem tæt samarbejde med Kriminalforsorgen, sikre, at borgerne med indsættelse i fængsel eller arrest (herunder også kortvarige indsættelser) hjælpes videre til rette indsatser ved løsladelse.
- » Kommunen bør ved behov yde den nødvendige støtte til borgerne, som oplever dødsfald i den nærmeste familie, fx ved at sygehus adviserer kommunens sociale myndigheder eller ved inddragelse af og henvendelser fra civilsamfundet.
- » Kommunen kan med fordel i samarbejde med civilsamfundet yde den nødvendige støtte til borgerne med behov, som oplever brud i nære relationer, fx skilsmisse.
- » For borgerne, som på grund af deres særlige sociale problemer eller funktionsnedsættelse ikke selv kan finde en egnet bolig og/eller ikke har økonomi til dette, når den enkelte borger skal fraflytte boformen, skal kommunen ud fra en helhedsvurdering afdække, hvilken hjælp den enkelte borger har brug for. Det kan fx være hjælp til at finde en bolig og økonomisk hjælp¹²⁷.

123 Benjaminsen, L., Enemark, M.H. og Jeppesen T. (2020): *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløshedssituation*

124 Principafgørelse 22-18, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk.

125 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 167, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

126 Se Kriminalforsorgens hjemmeside for information om Kriminalforsorgen, Køreplan for god løsladelse, myndighedssamarbejdet med kommuner m.v., www.kriminalforsorgen.dk.

127 Ankestyrelsens principafgørelse 21-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk

- » Kommunen bør sikre og skal ved ansøgning konkret undersøge, om der er behov for nødvendig støtte, når en borger tager ophold på en boform i en anden kommune end bopælskommunen, så det ikke påvirker den enkelte borgers ydelser og indsatser.
- » Kommunen bør sikre den nødvendige støtte til hjemvendte soldater.
- » Kommunen bør være opmærksom på forebyggelse af hjemløshed efter ophold på kvindekrisecentre efter servicelovens § 109.

Der skal være særligt fokus på overgangen fra støtteforanstaltning i børn- og ungeregi og til støtte på voksenområdet¹²⁸.

- » Kommunen bør sikre en koordineret og tilpasset indsats når børn og unge, som har modtaget særlig støtte eller været anbragt, overgår fra børn- og ungeregi til støtte på voksenområdet¹²⁹.



Praksis og gældende lovgivning

Den kommunale ungeindsats

Ved at kommunen sørger for, at der sker en koordinering af den samlede ungeindsats i kommunen på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen, vil kommunen også kunne arbejde med at mindske de særlige problemer, der er ved den risikofyldte overgang fra ung til voksen.

Den kommunale ungeindsats for unge under 25 år har til formål at gøre alle unge under 25 år parat til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse¹³⁰.

Socialpædagogisk støtte som tilbud

Socialpædagogisk støtte bør vurderes fx i forbindelse med udslusning fra en boform efter servicelovens §§ 107-110 eller til lejere i boligafdelinger for socialt udsatte (skæve boliger). Socialpædagogisk støtte skal ydes til borgere, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor.

Socialpædagogisk støtte til en borger med særlige sociale problemer, herunder psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og hjemløshed, kan fx være rettet mod en større selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen mv. Målet kan være, at borgeren i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud¹³¹.

Efterforsorg som støtte til at bo i egen bolig

Det er kommunens ansvar at sikre, at en borger under og efter opholdet på en § 110-boform modtager den hjælp, borgeren har behov for. Kommunen er derfor afhængig af, at boformen orienterer om borgerens ophold. Boforens leder kan bevilge efterforsorg til de beboere, der flytter i egen bolig. Ved efterforsorg kan boformen bevare kontakten og give råd og vejledning til tidligere beboere, fx ved at en tidligere beboer fortsat kan komme på boformen og benytte sig af boforens beskæftigelses- eller omsorgstilbud. Boforens danner dermed en base for de tidligere

128 Servicelovens § 140, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

129 Socialstyrelsen (2019): *Housing First for Unge. Vidensnotat – ny viden om unge og hjemløshed*

130 §§ 2 j og 2 k i Lov om kommunal indsats for unge under 25 år, jf. lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019.

131 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

beboere, der er i udslusning eller er flyttet i eget hjem. Efterforsorg er et supplement til den hjælp kommunen yder borgerne og ydes i en begrænset periode. Boforens leder kan alene bevilge efterforsorg, når det sker i direkte forlængelse af en borgers ophold på stedet. Søger borgeren om efterforsorg uden forudgående ophold, skal ansøgningen behandles af kommunen efter servicelovens øvrige regler om støtte i eget hjem¹³².

Én plan

På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil målgruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen m.fl. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud¹³³.

Udslusningsboliger

Ved fraflytning fra en § 110-boform kan kommunen tilbyde udslusningsboliger, som er almene familieboliger, der anvendes til borgere, som skal fra et midlertidigt botilbud eller en § 110-boform og ud på det almindelige boligmarked. En kommune kan indgå en aftale med en almen boligorganisation om at stille ledige almene familieboliger til rådighed for kommunen som udslusningsboliger.

Med henblik på at gøre det økonomisk overkommeligt for en tidligere beboer i et botilbud omfattet af §§ 107 og 110 i serviceloven at bo i en sådan udslusningsbolig, ydes der økonomisk refusion til lejeren i udslusningsboligen eventuelt gennem udlejer. Kommunen garanterer desuden for opfyldelse af de kontraktmæssige forpligtelser for lejeren ved fraflytning af boligen¹³⁴.

Startboliger

I nogle kommuner er der oprettet startboliger, som er en særlig ungdomsboligtype. Startboliger er almene ungdomsboliger, der er målrettet unge 18-24-årige, som har særligt behov for en bolig med tilhørende bostøtte (social vicevært).

Formålet med startboliger er at sikre unge med forskellige grader af problemer en god start på et liv i egen bolig. En del af de unge, der står over for at bosætte sig i egen bolig, har betydelige vanskeligheder med at begå sig på boligmarkedet. De har svært ved at få fat i og fastholde en bolig, få tilværelsen i boligen til at fungere, omgås naboer mv. Målet med startboliger er, at den unge kommer i gang med arbejde eller uddannelse samt formår at fastholde en bolig. Der er knyttet voksenstøtte direkte til boligen og boligmiljøet¹³⁵.

Handleplaner i Kriminalforsorgen

Kriminalforsorgsområdet skal koordinere handleplaner med kommunerne med henblik på at understøtte en langsigtet indsats og sikre kontinuitet i samarbejdet over for fælles klienter.

132 Ankestyrelsens principafgørelse 59-17, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

133 Servicelovens § 141, stk. 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

134 Almenboliglovens § 63, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

135 Vejledning nr. 69 af 10. september 2012 om startboliger til unge.

Målgrupperne, som er omfattet af det koordinerede samarbejde mellem fængsler og kommuner, er:

- » alle indsatte, som kommunerne skal tilbyde en koordinerende handleplan efter servicelovens §§ 140 eller 141,
- » personer i tilsyn af Kriminalforsorgen, som kommunen samtidig skal tilbyde en koordinerende handleplan efter servicelovens § 141,
- » betinget dømte under 18 år, som samtidig har vilkår om hjælpeforanstaltninger efter servicelovens § 52 som følge af voldskriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet, og som kommunen skal tilbyde en koordinerende handleplan efter servicelovens § 140,
- » personer idømt en foranstaltningsdom efter straffelovens §§ 68 eller 69, med fastsat tilsyn af Kriminalforsorgen, som kommunen samtidigt skal tilbyde en koordinerende handleplan efter servicelovens § 141, og
- » 15-17-årige, som udstår straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, som kommunen samtidig skal tilbyde en koordinerende handleplan efter servicelovens § 140.

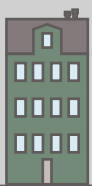
Kriminalforsorgen skal i alle de sager, hvor Kriminalforsorgen skal udarbejde en handleplan, rette henvendelse til kommunerne. Kommunerne har ansvaret for at følge op på Kriminalforsorgens henvendelse om koordinering¹³⁶.

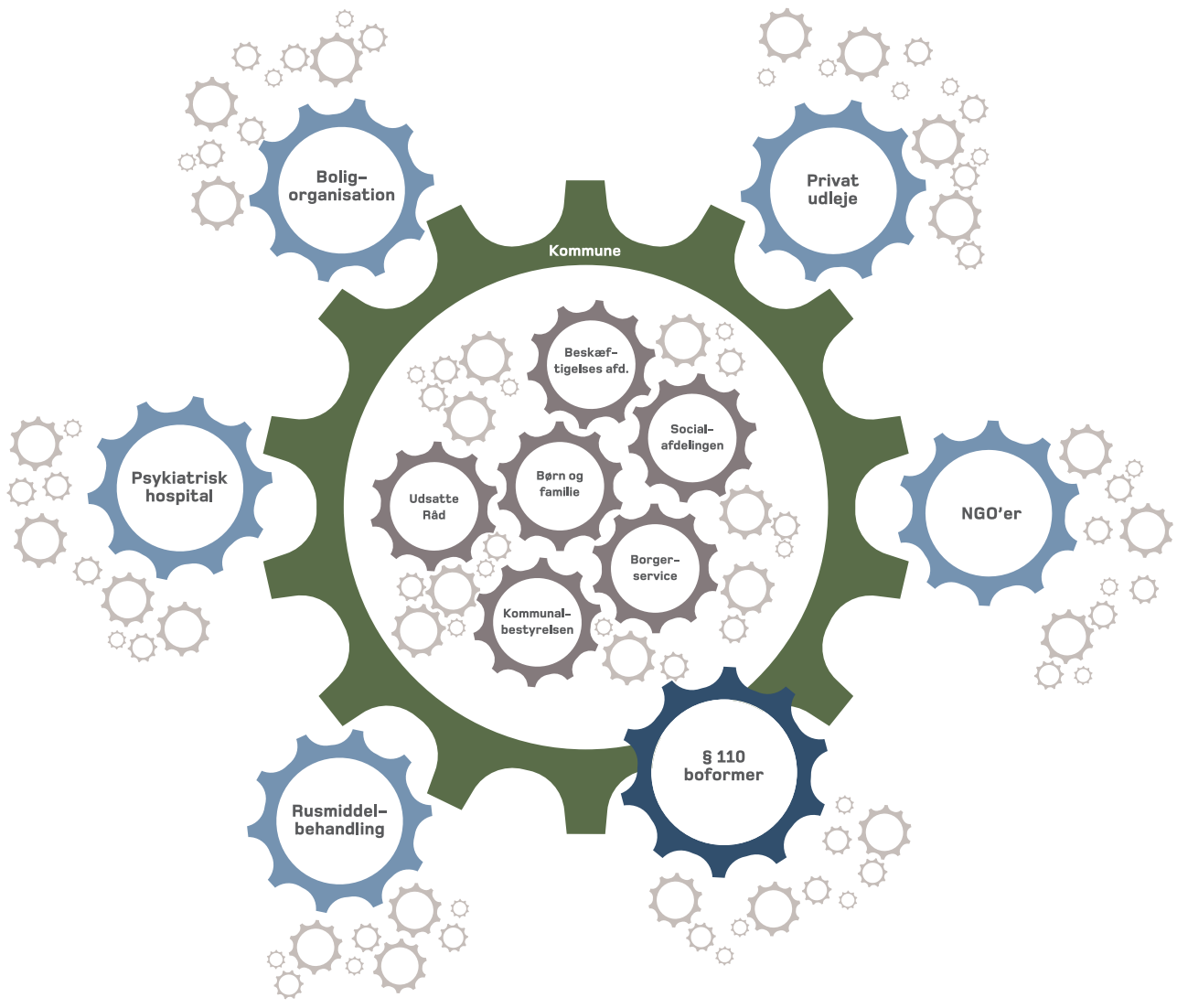
Udskrivnings- og koordinationsaftaler

Når en overlæge bliver bekendt med, at en patient modtager støtte i henhold til afsnit V i serviceloven, som følge af nedsat psykisk funktionsevne, skal en udskrivningsaftale om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til den enkelte borger udarbejdes mellem borgeren og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. Såfremt det må antages, at borgeren ikke selv vil søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for borgerens helbred, har overlægen ansvaret for, at der indgås en udskrivningsaftale. Hvis borgeren ikke vil medvirke til at indgå en udskrivningsaftale, skal der udarbejdes en koordinationsplan¹³⁷. Den psykiatriske afdeling kan videregive oplysninger om patienters rent private forhold til andre myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl., hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til indgåelse af og tilsyn med overholdelse af en udskrivningsaftale eller koordinationsplan. I samme omfang kan myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. videregive oplysninger om patienter til den psykiatriske afdeling og andre myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl.

136 Vejledning nr. 9555 af 19. juni 2017 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplansvejledningen), punkt 10-13.

137 Lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v. §§ 13a til 13c, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019. Se også vejledning nr. 9552 af 10. august 2020 om anvendelse af tvang m.v. i psykiatrien, pkt. 8.





Kapitel 3: Organisering og samarbejde

Introduktion

Indsatser for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed hænger sammen med såvel landsdækkende, strukturelle faktorer som kommunale strukturer og organiseringer. De landsdækkende, strukturelle faktorer omfatter lovgivningsmæssige rammer, fx inden for social- og beskæftigelsesområdet, boligpolitikken mv. Hertil kommer centralt besluttede initiativer og anbefalinger, fx arbejdet med nationale retningslinjer eller understøttelsen af arbejdet med Housing First.

De lokale, kommunale strukturer og organiseringer har stor indflydelse på indsatser og mulige løsninger på hjemløshedsområdet, idet det er ude i de enkelte kommuner, at de nationale strukturelle faktorer, i et samspil med de lokale politiske visioner og beslutninger, omsættes til indsatser til borgerne i den lokale organisering.

Da indsatsen mod hjemløshed ikke blot involverer ét tilbud og én kommunal forvaltning, er det væsentligt, at hele den kommunale organisation fungerer i et godt samspil, og at der er en tydelig linje fra en politisk strategi og beslutninger til den reelle udførelse i de enkelte tilbud. At skabe og vedligeholde sammenhæng og godt samspil mellem alle relevante aktører kræver kontinuerlig politisk og ledelsesmæssig prioritering. Samspillet understøttes også af en klar beskrivelse af alle relevante aktørers roller, ansvar og betydning for indsatsen, ligesom det kan understøttes af fælles værdier for arbejdet på tværs af forvaltninger og tilbud¹³⁸. Implementeringen af fælles værdier i tråd med Housing First-tilgangen kræver stor ledelsesmæssig opmærksomhed, da det involverer en grundlæggende ensartethed i måden, som alle involverede medarbejdere tænker om og går til arbejdet med borgere i hjemløshed på. Endelig er det også væsentligt for understøttelsen af samspillet og for sikringen af kvaliteten i den samlede indsats, at der sættes fokus på kontinuerlig opfølgning på indsatsen, således at såvel det organisatoriske samspil som borgerens indsats løbende kan justeres og forbedres.

Indsatsen mod hjemløshed løftes dog ikke kun af de enkelte kommuner, og derfor er det også vigtigt med samspil mellem kommuner og med andre relevante samarbejdsparter på tværs af sektorer. Her er det også væsentligt at tænke civilsamfundets muligheder med i indsatsen, herunder bl.a. dets mulighed for at understøtte fællesskaber både specifikt for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, men også på tværs af målgruppen og befolkningen i øvrigt.

138 Benjaminsen, L. et al (2017): *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*

RETNINGSLINJE FOR KOMMUNAL PLANLÆGNING OG ORGANISERING AF INDSATSEN

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre en effektiv og helhedsorienteret kommunal indsats mod hjemløshed, som understøttes af en tydelig, fælles strategi og et fælles mål for indsatsen på tværs af kommunale forvaltninger og aktører. Formålet er desuden at sikre, at den rette viden og de rette kompetencer er til stede og bringes i anvendelse i indsatsen til gavn for borgerne såvel som for kommunen.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed modtager og oplever en relevant, koordineret, sammenhængende og helhedsorienteret støtte og indsats.
- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed får relevant støtte og tilbud, der er baseret på lovgivningsmæssige rettigheder og muligheder samt aktuelt bedste viden fra relevante fagområder.



Værd at vide

Mange borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har sammensatte og komplekse problemer. Der vil derfor ofte være brug for kommunale indsatser fra flere forskellige aktører, i social-, beskæftigelses-, børn og unge- samt ældreforvaltningerne og borgerservice. Mange af borgerne i målgruppen lever desuden et kaotisk og stresset liv og har derfor brug for, at indsatsen fra støttesystemerne skaber ro og overblik over mulighederne for at arbejde hen mod de mål, den enkelte borger har eller sætter sig i samarbejdet med medarbejderne.

Det er væsentligt, at indsatserne baseres på viden om forskellige relevante lovgivninger og forskellige indsatsers virkninger for borgerne, således at den enkelte borger har mulighed for at få de mest relevante tilbud og den nødvendige støtte. Endelig er det også vigtigt, at medarbejderne, som møder borgerne, har viden om de relevante tilbud til borgerne, samt de nødvendige kommunikationsmæssige kompetencer til at skabe en tillidsfuld atmosfære og relation i samarbejdet med den enkelte borger. Det er grundlaget for borgernes deltagelse i et samarbejde.

Det kræver høj grad af systematik og bevidste prioriteringer såvel kommunalpolitisk som ledelsesmæssigt at skabe sammenhængende, helhedsorienterede og vidensbaserede løsninger for at kunne dække den enkelte borgers samlede hjælpebehov. De helhedsorienterede løsninger tager højde for både de generelle lovgivningsmæssige rammer og den kommunale struktur og organisering på tværs af forvaltninger og aktører.

Nogle kommuner har gode erfaringer med at samle udsatte borgeres sager i en specialiseret enhed i fx socialforvaltningen. Det giver sagsbehandlerne et indgående kendskab til kompleksiteten og de muligheder for støtte, der er for borgere i hjemløshed i den enkelte kommune. Det giver ligeledes sagsbehandlerne mulighed for at etablere relationer til både borgerne og de mange relevante aktører, i indsatsen for borgerne, på tværs af forvaltninger og tilbud, hvilket kan gøre det nemmere at iværksætte de rette indsatser hurtigt¹³⁹.

Anvisninger for kommunal planlægning og organisering af indsatsen

Kommunalbestyrelsen bør sætte retning for og understøtte indsatsen mod hjemløshed.

- » Den politiske ledelse bør udarbejde en kommunal strategi for indsatsen mod hjemløshed for at sikre fokus på samarbejde og koordinering på tværs af forvaltninger.
- » En strategi kan med fordel udarbejdes i samarbejde med en gruppe af borgere med særlige sociale problemer og organisationer, som fx det lokale udsatteråd, det lokale frivilligråd, SAND - De hjemløses landsorganisation, ledere, medarbejdere, samarbejdspartner og andre aktører på området, da det sikrer bred opbakning til strategien.

Det er vigtigt, at der er ledelsesmæssigt fokus på samarbejde og koordinering.

- » Erfaring viser, at det er vigtigt, at der er et ledelsesmæssigt fokus på mange niveauer for at sikre, at alle relevante medarbejdere bidrager med viden og tid til samarbejdet, og at alle arbejder i samme retning.

Kommunen bør sikre en relevant fordeling af ansvar og kompetencer i indsatsen.

- » Kommunen bør etablere en klar og relevant fordeling af ansvar og kompetencer blandt alle involverede kommunale aktører i indsatsen mod hjemløshed.
- » Fordelingen af ansvar og kompetencer kan med fordel tage højde for, at specialisering skaber mange snitflader, og at generalisering ikke møder komplekse behov.
- » Det er god praksis, at kommunen har en tydelig beskrivelse af, hvilken betydning forskellige ansvarsområder har for indsatsen mod hjemløshed, så koordinationen af indsatsen på tværs af forvaltninger koordineres, så borgerne får den nødvendige hjælp og støtte. Herunder er det væsentligt at have særligt fokus på samarbejde og koordination mellem aktører i social-, beskæftigelses-, børn og unge- samt ældreforvaltningerne og Borgerservice.
- » Kommunen kan med fordel anvende IT-systemer, som kan tale sammen på tværs af forvaltninger og afdelinger, i det omfang det er muligt gennem databeskyttelsesreglerne.
- » Alle relevante aktører bør bidrage til samarbejdet.

Der bør udarbejdes samarbejdsaftaler mellem involverede forvaltninger, afdelinger og aktører, så ingen er i tvivl om roller og ansvar.

- » Samarbejdsaftalerne bør skabe de rammer, der er brug for, så der samarbejdes om komplekse og tværgående indsatser til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.
- » Samarbejdsaftalerne bør sikre, at samarbejdet på trods af kompleksiteten er forudsigeligt, stabilt og langsigtet.

139 Analyse & Tal (2019): *Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere. En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer*

Kommunen skal sikre de nødvendige tilbud til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, herunder også de nødvendige botilbud¹⁴⁰.

- » Der bør være en varieret og tilgængelig vifte af tilbud, herunder også fleksible tilbud, som kommunen kan anvende i indsatsen mod hjemløshed. Det kan fx være mindre og lokale boformer med få pladser, køns- og aldersspecifikke tilbud og tilbud der imødekommer særlige problemstillinger eller behov, fx at der er mulighed for at have hund¹⁴¹.
- » Det er god praksis, at den kommunale vifte af tilbud til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed er kendt af både borgerne, medarbejderne og andre relevante aktører fx via den kommunale hjemmeside, herunder at der er oplysninger om, hvordan de enkelte tilbud kan tilgodese forskellige borgergruppers behov.
- » Indsatser bør tilrettelægges, så de opleves reelt og fysisk tilgængelige for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, fx i form af fremskudte, foregribende indsatser på væresteder, boformer og andre steder, hvor borgerne opholder sig og er trygge¹⁴².
- » De forskellige aktørers roller og formål i indsatsen mod hjemløshed kan med fordel være tydeligt beskrevet, så ingen er i tvivl om egen eller andres betydning for og ansvar i indsatsen.

Kommunen bør have øje for virkningsfulde omlægninger¹⁴³.

- » Kommunen bør i den lokale organisering og tilrettelæggelse af indsatsen kontinuerligt have øje for, om en omlægning af indsatsen ud fra en investeringstilgang kan have positiv betydning for kommunens indsats mod hjemløshed, fx ved at investere i det forebyggende arbejde i forhold til "sofasurferne".
- » Beslutningen om en virkningsfuld omlægning kan med fordel understøttes af beregninger med fx Den Socialøkonomiske Investeringsmodel, SØM¹⁴⁴.

Organiseringen bør tilgodese en tidlig, rettidig og tilstrækkelig indsats.

- » Indsatsen bør organiseres, så det sikres, at borgerne tilbydes relevante tilbud så tidligt som muligt ved behov for hjælp, således at borgernes motivation imødekommes, når den er der.
- » Der bør være særlig opmærksomhed på gruppen af unge i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, fordi de ofte ikke ser sig selv som værende i en hjemløshedssituation.
- » Det er vigtigt, at rammerne muliggør, at medarbejderne har den fornødne tid til samarbejdet med såvel borgerne som andre aktører, så vurderinger, beslutninger og koordination bliver så fyldestgørende, at borgerne får det rette tilbud.

Det er god praksis, at rette faglighed sættes i spil.

- » Den faglighed, medarbejdere på forskellige niveauer, bør besidde, indeholder både eksakt viden om fx lovgivning, men også viden om og kompetencer til at udøve det faglige skøn, som er i rammelovgivningen og udfolde og udfylde det faglige handlerum som ligger i anvendelsen af de specialiserede støttemetoder, som kan medvirke til at bringe borgerne ud af hjemløshed.

140 Servicelovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

141 Se nærmere begrænsninger i Ankestyrelsens principafgørelse 31-18 på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk, hvor nødvendig praktisk opgave fx ikke var rengøring efter mindre husdyr, herunder hund.

142 KORA (2016): *Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne. En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel*

143 Se fx Dansk Socialrådgiverforenings udgivelse "Investeringer på det sociale område" fra 2018 for inspiration til arbejdet med en investeringstilgang.

144 Se mere om den Socialøkonomiske Investeringsmodel på Socialstyrelsens hjemmeside, www.socialstyrelsen.dk.

Viden bør holdes opdateret og sparring og supervision er vigtig.

- » Det er vigtigt, at ledere og medarbejdere, der arbejder med indsatser mod hjemløshed, besidder den aktuelt bedste viden, så indsatserne er baseret herpå.
- » Der bør gives mulighed for sparring og supervision individuelt eller i grupper, så den enkelte medarbejder besidder og anvender en høj faglighed.



Praksis og gældende lovgivning

Formålet med retssikkerhedsloven

Formålet med retssikkerhedsloven er:

- » At sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager.
- » At fremhæve kommunens ansvar for kommunens opgavevaretagelse på det sociale område.
- » At fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig, helhedsorienteret hjælp.
- » At forebygge, at borgere, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse.
- » At fastlægge struktur og grundlæggende principper for administration af sociale sager¹⁴⁵.

Helhedsvurderet sagsbehandling og inddragelse af borgeren

Bestemmelser i retssikkerhedsloven indeholder regler om inddragelse af borgere i sagsbehandlingen samt at der foretages en helhedsvurdering, idet det kan have en stor betydning, at en social indsats tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation. Endelig bør indsatserne have et rehabiliterende sigte, hvor den ydede hjælp skal tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation og behov for hjælp på længere sigt. I de tilfælde, hvor det er oplagt, at der kan være behov for en længerevarende social indsats, er kommunerne således tidligt i forløbet forpligtet til at foretage en kvalificeret vurdering af den sociale indsats¹⁴⁶. Der er i servicelovens §§ 140 og 141 fastlagt, hvornår kommunerne er forpligtede til at tilbyde en social handleplan – som bl.a. skal tage hensyn til behovet for en indsats på længere sigt samt en samlet koordinering af den sociale indsats¹⁴⁷.

Én plan

Med lovændringen i de konkrete sektorlove får kommunerne bedre muligheder for at indrette det tværgående arbejde med den enkelte borger. Kommunerne gives organisatorisk frihed til at tilrettelægge arbejdet med borgeren i Én plan, så den enkelte borger oplever at have én indgang til kommunen. Dette indebærer fx at jobcentrets opgavevaretagelse for Én plan kan henlægges i en anden enhed i kommunen. Det vil således være op til den enkelte kommune at organisere det tværgående arbejde for borgere med komplekse og sammensatte behov¹⁴⁸.

145 Retssikkerhedslovens § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

146 Retssikkerhedslovens §§ 4 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

147 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

148 Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om social service, lov om integration af udlændinge i Danmark og forskellige andre love §§ 1-6, jf. lov nr. 707 af 8. juni 2018.

Forsyningsansvar

Kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud til borgere i hjemløshed. Kommunen opfylder sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud¹⁴⁹.

Kommunerne i regionen og regionsrådet indgår hvert andet år en rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af de kommunale og regionale tilbud efter denne lov, som er beliggende i regionen. Kommunalbestyrelserne og regionsrådet kan aftale løbende revision og opdatering af rammeaftalen¹⁵⁰.

Ankestyrelsens praksis

Principafgørelse 2-19 fastslår, at borgere, der ikke kan klare sig i egen bolig, som følge af deres betydelige fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse, skal tilbydes et midlertidigt eller længerevarende botilbud efter serviceloven eller almenboligloven. Man kan fx ikke placere borgerne på venteliste til et § 108-tilbud med begrundelsen, at kommunen ikke selv har plads, men må afsøge mulighederne i hele landet¹⁵¹.

149 Servicelovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

150 Servicelovens § 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

151 Principafgørelse 2-19 findes på Ankestyrelsens hjemmeside, www.ast.dk.

RETNINGSLINJE FOR TILGÆNGELIGHED OG FÆLLES FAGLIG TILGANG

Formål

Formålet med retningslinjen er, at samarbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed tager udgangspunkt i et gennemgående værdisæt, som fremmer dialog og borgernes mulighed for at være medvirkende til at mindske de udfordringer, den enkelte oplever. Formålet er desuden at sikre borgernes retssikkerhed, så de både har kendskab til og kan modtage og indgå i de rette tilbud.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed så tidligt som muligt, modtager og indgår i de rette tilbud.
- » At samarbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed foregår respektfuldt og værdigt, med udgangspunkt i den enkelte borgers egne ønsker, mål og ressourcer og samtidig anerkender den enkelte borgers oplevelse af barrierer og udfordringer.



Værd at vide

Mange borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har sammensatte og komplekse problemer. Det betyder, at borgerne møder forskellige dele af 'systemet', hvilket kan gøre det svært at overskue, hvad der kan gøres og i hvilken rækkefølge. Der er derfor brug for, at de involverede aktører i 'systemet' håndterer kompleksiteten, så den ikke bidrager til uoverskuelighed for borgerne, og at der samtidigt tages højde for den enkelte borgers behov for fleksibilitet.

Hvis borgerne mødes på forskellige måder, med forskellige værdisæt og forskellige forventninger til deltagelse, skal borgerne i hvert møde selv tolke og omstille sig til det pågældende værdisæt. Et samlet værdisæt for samarbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed bør derfor tage udgangspunkt i værdierne i Housing First.

Borgerne har brug for relevant støtte til at kunne indgå i at opstille og arbejde hen i mod mål, som fremmer den enkelte borgers mulighed for at udvikle sig og for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Anvisninger for tilgængelighed og fælles faglig tilgang

Kommunen bør udarbejde og implementere et fælles, gennemgående værdisæt for samarbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.

- » Det fælles, gennemgående værdisæt bør have sammenhæng med en politisk strategi for indsatsen mod hjemløshed, som danner udgangspunkt for organiseringen og samarbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed på tværs af forvaltninger, tilbud og organisationer mv. i civilsamfundet.
- » Værdisættet kan med fordel udarbejdes i samarbejde med en gruppe af udsatte borgere og organisationer, som fx det lokale udsatteråd, pårørende/netværk, ledere, medarbejdere, samarbejdspartner og organisationer mv. i civilsamfundet for at sikre, at værdisættet er kendt og accepteret på tværs i kommunen.
- » Det er vigtigt, at der er et ledelsesmæssigt fokus på implementeringen af værdisættet på alle niveauer, så ledelsen understøtter, at det anvendes.
- » Medarbejderne bør tilbydes evt. nødvendig kompetenceudvikling i relation til værdisættet, således at de bliver i stand til at arbejde i overensstemmelse med det.

Et gennemgående værdisæt bør skabe en ensartet dialog med borgerne på tværs af forvaltninger og tilbud og bidrage til, at der i samarbejdet er fokus på en Housing First-tilgang.

- » Faglige tilgange som recovery, rehabilitering og empowerment bør være centrale elementer i et fælles værdisæt, der bygger på respekt, værdighed og anerkendelse.
- » Værdisættet kan med fordel inkludere, at indsatser for unge i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed skal møde de unge der, hvor de er – både fysisk og i livet.
- » Medarbejderne skal agere ud fra deres faglighed og sikre involvering af den enkelte borgers perspektiv i beslutninger og handlinger¹⁵².
- » Den kommunale myndighed bør med udgangspunkt i værdisættet arbejde med myndiggørelse af borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed på tværs af forvaltninger og aktører.

Borgerne skal have mulighed for at medvirke ved behandling af egen sag¹⁵³.

- » Indsatser skal tilrettelægges, så borgerne kan forstå, hvad der foregår og dermed har mulighed for at medvirke¹⁵⁴.
- » Medarbejderne bør understøtte borgernes mulighed for at medvirke ved behandlingen af egen sag ved at etablere en tillidsfuld, tryk relation båret af værdier som tillid, respekt og værdighed.
- » Samarbejdet mellem medarbejderne og borgerne bør bygge på medarbejdernes viden om lovgivningen, metoder, redskaber, rammer, tilbud og effekt for målgruppen samt den enkelte borgers viden om sit eget liv, sine egne ønsker, behov og mål for forandring.
- » Medarbejdernes kommunikation skal sikre gennemsigtighed, og at borgerne reelt forstår muligheder og konsekvenser, så alle beslutninger bliver truffet på et oplyst grundlag. Skriftlig kommunikation skal derfor ved behov suppleres med kommunikation, som er tilpasset den enkelte borger¹⁵⁵.

152 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

153 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

154 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

155 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og aktivlovens § 35, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

Medarbejderne skal understøtte den enkelte borgers ressourcer, potentialer og progression imod egne og aftalte mål¹⁵⁶.

- » Medarbejderne skal igennem vejledning og behandling af ansøgnings- og opfølgningssager hjælpe den enkelte borger med at få øje på egne potentialer, ønsker og mål og de små eller store skridt, den enkelte borger tager frem mod aftalte mål¹⁵⁷.
- » Der skal følges op på borgernes sager¹⁵⁸. Kommunen har fokus på progression mod borgerens mål og dialog om borgernes oplevelse af samarbejdet, så medarbejderne kan justere kommunikation, dialog, metoder, redskaber mv. for at sikre et godt samarbejde og den fortsatte bevægelse imod den enkelte borgers mål.

Borgerne skal have mulighed for støtte fra bisidder og netværk¹⁵⁹.

- » Medarbejderne skal vejlede om mulighederne for støtte fra bisidder og netværk på en forståelig og konkret måde, som gør borgerne i stand til at benytte sig af muligheden¹⁶⁰.
- » Når der er en bisidder med til samtaler, bør medarbejderne skabe en dialog om, hvordan bisidder kan indgå i samarbejdet, så det bliver understøttende for den enkelte borgers samarbejde med kommunen og skaber værdi for indsatsen.
- » Samarbejdet med bisidder bør være båret af samme værdier som samarbejdet med borgerne.
- » Borgernes eget netværk skal inddrages i samarbejdet, såfremt den enkelte borger ønsker det eller ikke selv kan varetage egne interesser¹⁶¹.
- » Borgerne kan vælge at lade sig repræsentere gennem en partsrepræsentant. Hvis borgerne er under personlig værgemål, skal kommunen inddrage denne i samarbejdet.



Praksis og gældende lovgivning

Borgerinddragelse og helhedsvurderet sagsbehandling

Kommunen skal sikre sig, at borgeren og de pårørende, når borgeren ikke kan varetage egne interesser, er inddraget i behandlingen af borgerens sag¹⁶². Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning¹⁶³.

156 Servicelovens § 1, stk. 2 og 3 og § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

157 Servicelovens §§ 3, 81 og 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

158 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

159 Forvaltningslovens § 8, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 og servicelovens § 48a, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

160 Forvaltningslovens § 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

161 Forvaltningslovens § 8, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 og servicelovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

162 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

163 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

Rådgivende samarbejdsorganer

Kommunen skal også sørge for, at brugerne af tilbud efter serviceloven får mulighed for at få indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddene. Kommunen fastsætter skriftlige retningslinjer for brugerindflydelsen.

Kommunen kan nedsætte et eller flere råd, der rådgiver kommunen vedrørende tilrettelæggelse af indsatsen efter denne lov. Kommunen fastsætter rammerne for og omfanget af rådernes opgaver.

Kommunen har pligt til at samarbejde med civilsamfundet og afsætte midler hertil. Formålet er at fremme samarbejdet mellem kommunen og den lokale frivillige sociale sektor med henblik på at skabe gode rammer for den frivillige indsats og sikre et bedre samspil mellem civilsamfundets aktiviteter og de offentlige sociale tilbud.

Støtten tager bl.a. sigte på den situation, at en frivillig organisation, forening eller andre frivillige aktører af egen drift og på eget initiativ gør en frivillig social indsats. Kommunalbestyrelsens rolle er her at vurdere, om den vil støtte den pågældende aktivitet økonomisk. Støtten kan også indgå som led i et samarbejde mellem kommunen og en frivillig social organisation eller forening om indsatsen for en bestemt socialpolitisk målgruppe eller om en socialt forebyggende indsats. Det er betingelsen, at den frivillige indsats er kernen i aktiviteterne, og at tilskuddet fungerer som en støtte til den specifikke frivillige indsats¹⁶⁴.

Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommune.

Forebyggende indsatser

Der vil i arbejdet med indsatser mod hjemløshed også være behov for forebyggende helhedsorienterede indsatser¹⁶⁵. Det er frivilligt om kommunerne vil benytte sig af disse tilbud. For voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer skal der ydes en særlig indsats. Indsatsen bør sigte mod at styrke den enkelte borgers muligheder for aktiv deltagelse i samfundslivet, herunder personlig udvikling, aktivering og social integration.

For at opnå en samlet og koordineret indsats vil det ofte være hensigtsmæssigt og relevant at inddrage og koordinere indsatsen efter serviceloven med den indsats, der ydes af distriktspsykiatrien, Kriminalforsorgen, den frivillige sociale indsats, lokale virksomheder, boligorganisationer mv.¹⁶⁶.

Der vil ofte være tale om en indsats, hvor omsorg og socialpædagogisk støtte og træning skal ses i sammenhæng med uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder og andre tilbud.

Socialpædagogisk støtte kan bestå af et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger. Socialpædagogisk støtte til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer kan bl.a. bestå af rådgivning i forbindelse med fritids- og kulturaktiviteter mv., opretholdelse af sociale netværk samt hjælp til administration af personlige forhold og konfliktløsning¹⁶⁷.

164 Servicelovens §§ 16 og 18, om reglerne omhandler brugerinddragelse, rådgivende samarbejdsorganer mv., herunder udsatteråd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

165 Servicelovens §§ 82a til 82d, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

166 Nærmere om formålet med støtte efter serviceloven, se servicelovens § 81 jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

167 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Socialpædagogisk støtte

Socialpædagogisk støtte kan bevilges til borgere, der har ressourcer til at kunne klare sig selv på nogle områder, men samtidig har behov for hjælp på andre områder. Hjælpen skal ydes uanset borgernes boform – altså også til borgere, der bor på plejehjem eller i lignende boformer – og kan ydes i kombination med anden støtte. Kommunen er ikke forpligtet til at yde hjælpen i form af en fast og kontinuerlig støtteperson. Hjælpen skal tage udgangspunkt i den enkelte borgers individuelle situation med respekt for vedkommendes egne behov og ressourcer. Der kan bevilges hjælp til både vedligeholdelse og udvikling af færdigheder til en borger med betydelig funktionsnedsættelse eller særlige sociale problemer, hvis borgeren har behov herfor, for at vedkommende så vidt muligt kan leve et liv på lige fod med andre (kompensationsprincippet). Der kan ydes hjælp til at åbne post og få reageret på breve, hjælp til at planlægge og overholde aftaler med fx bank, læge, jobcenter eller det psykiatriske behandlingssystem, og hjælp til at bryde social isolation. Hjælpen kan ydes både i og uden for hjemmet¹⁶⁸.

Handleplan

Kommunerne skal til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder, tilbyde en handleplan¹⁶⁹. På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen m.fl. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud.

Der kan henvises til Ankestyrelsens praksis, hvor handleplanen har et fremadrettet sigte, herunder at beskrive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig og den forventede varighed af den indsats, som kommunen har truffet afgørelse om at bevilge til borgeren efter serviceloven. Handleplanen har ikke betydning for afgørelsen om borgerens ret til støtte efter serviceloven. En handleplan og derved et tilbud om handleplan er derfor ikke en garantiforskrift. Det betyder, at manglende tilbud om handleplan ikke har betydning for vurderingen af, om kommunens udmåling af støtte efter serviceloven er tilstrækkelig til at dække borgerens hjælpebehov¹⁷⁰.

Vejledning og repræsentation i forvaltningsloven

Kommunerne skal også være opmærksomme på forvaltningslovens bestemmelser om vejledning og repræsentation. Efter forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og støtte til borgere, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.

Bisidder og partsrepræsentant

Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse¹⁷¹.

168 Ankestyrelsens principafgørelse 6-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

169 Servicelovens § 141, stk.2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

170 Ankestyrelsens principafgørelse 60-18, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk.

171 Forvaltningslovens § 7 og 8, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

RETNINGSLINJE FOR KVALITETSSIKRING OG OPFØLGNING

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre, at igangværende indsætter bidrager til, at borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed når længst muligt i retning af de individuelt aftalte mål.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed oplever en støtte, som er virkningsfuld, og at støtten er tilpasset den enkelte borgers ønsker og behov.



Værd at vide

I Housing First-tilgangen er udgangspunktet, at recovery er mulig for alle borgere i hjemløshed. Recovery er ikke ensbetydende med, at borgerne ikke længere har problemer, symptomer eller andre udfordringer. En recovery-orienteret indsats handler om at understøtte borgernes mulighed for at opnå et meningsfuldt og tilfredsstillende liv. At arbejde recovery-orienteret handler dermed om mere, end fx blot at regulere brugen af stoffer eller alkohol eller støtte i forbindelse med behandling. Det handler om at levere en skræddersyet indsats, som vedrører flere forhold som påvirker fysisk, mental og social trivsel. Det betyder også, at der kan være brug for at anvende specialiserede tilbud, medicin, og at borgerne ikke nødvendigvis bliver i stand til at leve helt uafhængigt. Recovery-processen er unik og personlig. Det er en proces, der involverer små skridt frem og tilbage¹⁷².

Anvisninger for kvalitetssikring og opfølgning

Indsætter bør tage udgangspunkt i viden om, hvad der virker.

- » Indsætter bør tage udgangspunkt i den viden¹⁷³, der er om virkningsfulde indsætter både generelt og for den målgruppe, den enkelte borger er en del af.
- » Den kommunale bostøtte-indsats til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed bør indeholde muligheden for en indsats i form af CTI, ICM eller ACT¹⁷⁴, når de er mest egnede ud fra en individuel vurdering af den enkelte borgers behov for støtte.
- » Frontmedarbejderne bør have relevante kompetencer og viden om målgruppen generelt og om den enkelte borger i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, så indsætten kan tilrettelægges individuelt, når der er behov for det.

172 Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog. Europa*

173 Med viden menes både evidensbaseret viden og lovende praksis.

174 Critical Time Intervention (CTI), Intensive Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT) er de evidensbaserede bostøttemetoder som udbredes i sammenhæng med Housing First i Danmark. Se mere på Socialstyrelsens hjemmeside www.socialstyrelsen.dk.

Der skal være tydelige mål med indsatsen¹⁷⁵.

- » Målene med indsatsen skal være tydelige samt udarbejdet i samarbejde med den enkelte borger¹⁷⁶.
- » Kommunen skal have fokus på, at indsatserne bliver koordineret, hvis forskellige aktører, indsatser og mål er involveret i den enkelte borgers sag¹⁷⁷, fx af en koordinerende sagsbehandler¹⁷⁸, så der sikres en helhedsorienteret og sammenhængende støtte.

Kommunen skal løbende følge op på sager¹⁷⁹.

- » Kommunen skal følge op på de enkelte sager for at sikre, at hjælpen opfylder sit mål, og om der er behov for at yde andre former for hjælp¹⁸⁰.
- » Der kan med fordel være tydelige aftaler om, hvornår og hvordan der skal ske opfølgning, hvad formålet med en opfølgning er, og hvem der deltager i den.
- » Den kommunale handleplan bør klart beskrive aftaler om opfølgning for at fremme overskuelighed for borgerne og øvrige aktører.
- » Der skal tages højde for borgernes ressourcer og aktuelle og langsigtede funktionsniveau, så ressourcerne bringes i spil tilpasset den enkelte borger¹⁸¹.

Progressionsmåling bør både give mening og læring.

- » En løbende progressionsmåling af, om borgerne bevæger sig frem mod deres mål, bør tilrettelægges, så den giver mening for den enkelte borger og understøtter dennes mulighed for at medvirke i forløbet.
- » Progressionsmåling bør være til gavn for borgerne og for involverede medarbejdere og ikke udelukkende foretages for at bidrage med overordnet viden om virkninger.

Borgernes oplevelse af indsatser bør indgå i kvalitetssikring og løbende opfølgning.

- » Borgernes oplevelse af processer og samarbejde med tilbud og myndighed bør indgå i kvalitetssikringen, ud over at der følges op på aftalte mål.

Indsatser skal have en varighed og et omfang, som modsvarer den enkelte borgers behov¹⁸².

- » Støtten skal tilrettelægges, så den enkelte borger kan modtage den nødvendige hjælp med fokus på, at den enkelte borgers egne handlemuligheder understøttes og fremmes¹⁸³.
- » Kommunen skal, i en opfølgning, vurdere, sammen med den enkelte borger, om det vil være hensigtsmæssigt at ændre på varighed, omfang eller form på støtten¹⁸⁴.

175 Servicelovens §§ 140 og 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 41, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

176 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

177 Servicelovens §§ 140a og 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019 og retssikkerhedslovens § 5 jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

178 Obligatorisk hvis borgeren modtager hjælp som aktivitetsparat modtager af kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

179 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

180 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

181 Retssikkerhedslovens § 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

182 Servicelovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

183 Servicelovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

184 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

- » I en vurdering skal indgå både det aktuelle behov og den enkelte borgers mulighed for på sigt at klare sig selv i større eller mindre grad¹⁸⁵.



Praksis og gældende lovgivning

Opfølgning

Kommunen skal ved opfølgningen sikre, at borgeren kan deltage i denne opfølgning af indsatserne, og at der også sikres en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp og støtte¹⁸⁶.

Handleplan

Ved opfølgningen af den enkelte borgers sag, skal indsatserne i handleplanen gennemgås for at vurdere, om der er sket en sådan ændring, at disse skal justeres, ændres mv. Handleplanen skal angive hvad formålet er med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen og andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv.

Handleplanen bør udarbejdes ud fra den enkelte borgers forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Udarbejdelse af handleplaner er et led i at opfylde servicelovens formålsbestemmelse om den særlige indsats for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. En handleplan danner rammen for en samarbejdsproces med den enkelte borger, hvor mål for indsatsen kan afstemmes med dennes ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud. For at skræddersy en helhedsorienteret indsats til den enkelte borger må der, hvor der ud over kommunens egne tilbud er behov for medvirken fra andre myndigheder, ske en koordinering med disse¹⁸⁷.

Personrettede tilsyn

Kommunen skal føre tilsyn med de tilbud, som kommunen i forhold til den enkelte borger har truffet afgørelse om. Tilsynet omfatter ikke det generelle driftsorienterede tilsyn.

Det personrettede tilsyn efter serviceloven udføres af den kommune, der har ansvaret for den enkelte borgers ophold i tilbuddet. Tilsynspligten i forbindelse med det personrettede tilsyn omfatter alle typer af ydelser og indsatser, kommunen har truffet afgørelse om over for den enkelte borger. Derfor vil fx en kommunes afgørelse om at yde støtte til hjælpemidler såvel som en afgørelse om at tilbyde stofmisbrugsbehandling indgå i det personrettede tilsyn.

Det personrettede tilsyn har til formål at sikre, at den hjælp, der er truffet afgørelse om at yde, fortsat opfylder sit formål. Det medfører, at kommunen løbende skal følge de enkelte sager for at sikre sig dette. Kommunen skal i forbindelse med opfølgningen være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Hvis det personrettede tilsyn viser, at forudsætningerne for fx borgerens ophold i et tilbud eller for at modtage støtte til et hjælpemiddel ikke længere er opfyldt, er kommunen forpligtet til at reagere herpå. Den opfølgning, som kommunen foretager, skal

185 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

186 Retssikkerhedslovens §§ 4 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

187 Servicelovens § 141, stk. 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

ske ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med den borger, der modtager ydelsen eller indsatsen¹⁸⁸.

Driftsorienteret tilsyn

Socialtilsynet godkender og fører driftsorienteret tilsyn med følgende tilbud jf. socialtilsynslovens § 4:

- » Almene, forstærkede og specialiserede plejefamilier efter § 66, st. 1, nr. 1-3 i serviceloven.
- » Døgntilbud efter § 66, stk. 1, nr. 6-8, jf. dog § 66f, og §§ 107-110 i serviceloven samt stofmisbrugsbehandling efter §§ 101 og 101a i serviceloven.
- » Tilbud i form af hjælp og støtte efter §§ 83-87, 97, 98 og 102 i serviceloven, når:
 - tilbuddet leveres til beboere i boligformer efter andre bestemmelser end nævnt i punkt to oven for, dog ikke friplejeboliger,
 - hjælpen udgår fra servicearealer knyttet til boligerne og ydes af et fastansat personale,
 - tilbuddet til beboerne i væsentligt omfang omfatter støtte efter § 85 i lov om social service og
 - tilbuddets målgruppe er personer, der har ophold i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.
- » Alkoholbehandlingssteder efter sundhedslovens § 141¹⁸⁹.

Det er en betingelse for godkendelse af tilbud, at tilbuddet efter en samlet vurdering har den fornødne kvalitet. Tilbuddenes kvalitet vurderes inden for følgende temaer:

- » Uddannelse og beskæftigelse
- » Selvstændighed og relationer
- » Målgrupper, metoder og resultater
- » Sundhed og trivsel
- » Organisation og ledelse
- » Kompetencer
- » Økonomi
- » Fysiske rammer¹⁹⁰.

Socialtilsynet fører driftsorienteret tilsyn med tilbud for at sikre, at tilbuddene fortsat har den fornødne kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse. Socialtilsynet skal som led i det driftsorienterede tilsyn både føre kontrol med forholdene i tilbuddet og indgå i dialog med tilbuddet. Dialogen skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet¹⁹¹.

188 Servicelovens § 148, jf. lovebekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

189 Lov om social tilsyn § 4, jf. lovebekendtgørelse nr. 846 af 21. august 2019.

190 Lov om social tilsyn § 6, jf. lovebekendtgørelse nr. 846 af 21. august 2019.

191 Lov om social tilsyn § 7, jf. lovebekendtgørelse nr. 846 af 21. august 2019.

Beskæftigelsestilbud

Formålet med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at:

- » bistå jobsøgende med at finde job
- » bistå private og offentlige arbejdsgivere med virksomhedsservice i forbindelse med rekruttering, matchning mellem ledige og arbejdsgivere og fastholdelse af arbejdskraft
- » bistå personer, der har behov for en indsats til at opnå eller fastholde et job, herunder personer med begrænsninger i arbejdsevnen, med en individuel og målrettet beskæftigelsesrettet indsats med henblik på varig tilknytning til arbejdsmarkedet og hel eller delvis selvforsørgelse
- » bistå unge, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, med en individuel og målrettet indsats, med henblik på at den unge kan gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på almindelige vilkår.

For personer, som har brug for en indsats, tilrettelægges indsatsen med henblik på varig arbejdsmarkedstilknytning, og således at den kan gennemføres på så kort tid som muligt under hensyn til personens forudsætninger og behov og under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet. Indsatsen skal være sammenhængende med eventuelle sociale og sundhedsmæssige indsatser¹⁹².

192 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

RETNINGSLINJE FOR SAMARBEJDE MELLEM MYNDIGHEDER PÅ TVÆRS AF KOMMUNER

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre, at uklarhed mellem kommuner om hvilken kommune, der skal yde hjælp og træffe afgørelse over for borgerne, sker på en sådan måde, at det ikke får konsekvenser for borgernes mulighed for at få støtte og hjælp.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed får relevant støtte og tilbud i tide, uanset hvilken kommune der skal yde og/eller betale for indsatserne.
- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed ikke oplever at blive involveret i eventuelle uenigheder mellem kommunerne om pligten til at yde den enkelte borger hjælp.



Værd at vide

En del borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed bevæger sig mellem kommuner – fordi de selv vælger det, eller fordi de føler sig nødsagede til det, fx for at lægge afstand til problemfyldte områder eller relationer, eller fordi de bevæger sig for at finde ledig plads på en boform. Den hyppige mobilitet blandt borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed kan medføre uklarhed om, hvilken kommune der har ansvar for henholdsvis at yde og betale for indsatser.

Lovgivningen om afklaring af, hvilken kommune der har pligten til at yde hjælp, blev ændret i 2010 for at sikre, at den kommune, der betaler for en indsats, også er den, der iværksætter indsatsen. Dette gælder dog alene for hjælp efter serviceloven. Af retssikkerhedsloven fremgår det, at en eventuel uenighed mellem kommuner om pligten til at hjælpe en borger ikke må få negativ betydning for den enkelte borgers mulighed for at få den relevante hjælp. Der er klare regler for, at den af de uenige kommuner, hvor borgeren senest har haft folkeregisteradresse, skal hjælpe borgeren som fungerende opholdskommune, så længe uenigheden ikke er afklaret¹⁹³.

Praksis viser, at nogle borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed oplever sig som "kastebold" mellem kommunerne, og de oplever uhensigtsmæssige brud i et sammenhængende forløb. Kommunale myndighedspersoner kan også opleve praktiske udfordringer med samarbejde på tværs af forvaltninger, fx når en borger i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har forskellige kommuner, der yder hjælp efter serviceloven og efter beskæftigelseslovgivningen.

193 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13 og 14, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

Ligeledes oplever nogle § 110-boformer, at de til tider må tilskynde kommunerne til at afklare hvilken kommune, der skal yde hjælpen.

Definitioner af opholdskommune og kommunernes pligt til at yde hjælp er klart beskrevet i retssikkerhedsloven og tilhørende vejledning¹⁹⁴. Anvisningerne i denne retningslinje sætter fokus på, hvordan samarbejdet mellem kommunerne kan lette adgangen til hjælp for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.

Anvisninger for tværkommunalt samarbejde

Borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed skal have en relevant indsats i tide, uanset hvilken kommune der har handleansvar¹⁹⁵.

- » Uenighed om pligten til at yde hjælp må ikke forhindre hverken behandling af den enkelte borgers sag eller en relevant indsats til borgeren¹⁹⁶.
- » Det er god praksis at sikre sammenhængende, kontinuerlige indsatser på tværs af kommunegrænser, således at borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed ikke oplever u hensigtsmæssige brud i indsatser ved bevægelse mellem kommunerne.
- » Kommunen skal lægge vægt på de faktiske forhold, når spørgsmål om opholdskommune afgøres¹⁹⁷. Hvis der ikke er tilstrækkelige oplysninger til at gøre dette, har den kommune, hvor den enkelte borger senest har været folkeregistreret, pligten til at hjælpe den enkelte borger¹⁹⁸.
- » Hvis to eller flere kommuner, er uenige om, hvilken kommune, der er opholdskommune og/eller hvilken kommune, der har pligten til at hjælpe den enkelte borger, skal kommunen, hvor borgeren senest har haft folkeregisteradresse, påtage sig ansvaret som fungerende opholdskommune, mens uenigheden består¹⁹⁹.
- » Det er vigtigt, at kommunen ikke inddrager borgerne i uenigheder om handleansvar, idet borgerne ikke er en del af sådanne konflikter. Kommunerne kan dog bede den enkelte borger om at oplyse, hvor denne har opholdt sig. Kommunen skal være opmærksom på, at borgerne ikke er part i en sag i Ankestyrelsen om uenighed mellem kommuner²⁰⁰.
- » Handlekommunen skal altid reagere på henvendelser fra boformer for borgere i hjemløshed, således at der kan tilbydes en helhedsorienteret og koordineret indsats og gives tilbud om en handleplan²⁰¹.

Kommunen bør altid overveje muligheden for overdragelse af opgaver²⁰².

- » Handlekommunen bør altid overveje muligheden for helt eller delvist at bemyndige opholdskommunen til at varetage udøvelsen af opgaver i henhold til serviceloven, hvis det er hensigtsmæssigt på grund af fx geografiske afstande eller andre praktiske forhold. Dette er relevant, hvis en anden kommune end opholdskommunen har pligten til at yde borgerne hjælp efter serviceloven.

194 Retssikkerhedslovens §§ 9, 9a og 9b, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsvejledningen), pkt. 332.

195 Retssikkerhedslovens § 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

196 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13 og 14, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

197 Vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsvejledningen), pkt. 332.

198 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13 og 14, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august med senere ændringer.

199 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13 og 14, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

200 Retssikkerhedslovens § 61, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019.

201 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

202 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 6 og 11, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019.

- » Handlekommunen bør særligt overveje at bemyndige opgaver i de situationer, hvor borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed ikke ønsker at vende tilbage til handlekommunen.



Praksis og gældende lovgivning

Opholdskommune og handlepligt

Reglerne om opholdskommune i den sociale lovgivning, jf. retssikkerhedslovens § 9, fastlægger, hvilken kommune der har pligt til at give hjælpen. Det er et grundlæggende princip, at der altid skal være en kommune, som har pligt til at give hjælp, således at borgere ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og ikke få den nødvendige hjælp i tide.

Ved afgørelse om, hvilken kommune der er opholdskommune, kan der lægges vægt på flere elementer. Det kan ikke angives udtømmende, hvad der kan lægges vægt på. Bopælsregistreringen i CPR er et vigtigt element, men de faktiske forhold vejer tungere. Dette gælder særligt for en borger i hjemløshed. Et væsentligt element er borgerens egne oplysninger, ikke mindst om hvor den vedkommende har været og har mest lyst til at opholde sig. Der kan også lægges vægt på, hvor borgeren senest har været i kontakt med offentlige myndigheder for at få hjælp eller få udbetalt ydelser.

For så vidt angår ydelser efter serviceloven, vil den oprindelige kommune være handlekommune, når opholdet på botilbuddet er etableret ved medvirken fra den oprindelige opholdskommune eller anden offentlig myndighed, herunder forstanderen på et botilbud efter servicelovens §§ 109 eller 110²⁰³.

I principafgørelse 62-16 fastslår Ankestyrelsen, at opholdskommunen har pligt til at yde borgerne hjælp. En borger har opholdskommune, hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig. For at fastslå, hvilken kommune, der er opholdskommune, vil det ofte kræve, at der foretages en vurdering af borgerens tilknytning til flere kommuner. Det forhold, at borgeren muligvis ikke kunne opnå permanent bolig på adressen udelukker ikke, at kommunen skal betragtes som opholdskommune på det pågældende tidspunkt, og kommunen dermed har pligt til at yde den relevante hjælp.

Hvis det er udokumenteret, hvor borgeren har opholdt sig, vil den seneste kendte opholdskommune skulle yde den relevante hjælp. De særlige regler om handle- og betalingsforpligtelse hos en tidligere opholdskommune forudsætter, at der enten er tale om medvirken fra den tidligere opholdskommune eller anden offentlig myndighed, eller at der er tale om ophold på et af de nævnte veterantilbud i retssikkerhedsloven²⁰⁴.

Bemyndigelse af opgavevaretagelsen

Bemyndigelse af opgavevaretagelsen kan aftales i alle sager efter serviceloven, hvor den oprindelige opholdskommune er handlekommune for en borger, der har fået ophold i et botilbud mv. i en anden kommune efter medvirken fra kommunen eller anden offentlig myndighed eller uden sådan medvirken for så vidt angår veterantilbud. Kommunen har ingen pligt til at delegere, ligesom kommunen kan vælge kun at delegere opgaver i visse sager. Det er alene vare-

203 Vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 331, 332 og 358.

204 Ankestyrelsens principafgørelse 62-16, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

tagelsen af udøvelsen af opgaver efter serviceloven, der kan delegeres. Den oprindelige opholdskommune bevarer såvel det politiske som det økonomiske ansvar for de afgørelser, der træffes af den aktuelle opholdskommune efter delegation, og for de øvrige opgaver, som den aktuelle opholdskommune varetager på den oprindelige kommunes vegne. Uanset i hvilket omfang den oprindelige opholdskommune delegerer sine opgaver til den aktuelle opholdskommune, bevarer den oprindelige kommune således over for borgeren ansvaret i sagen. Som følge af, at den oprindelige opholdskommune bevarer ansvaret for afgørelserne, har denne kommune adgang til at fastsætte overordnede retningslinjer for opgavevaretagelsen, som den aktuelle opholdskommune er forpligtet til at følge. Det vil således være den oprindelige kommunes retningslinjer, der skal følges, når den aktuelle opholdskommune er bemyndiget til at varetage opgaver efter serviceloven i forhold til borgeren²⁰⁵.

Anvendes delegation ikke, vil det under alle omstændigheder være nødvendigt, at der i den enkelte sag på anden måde indgås et hensigtsmæssigt samarbejde mellem handlekommunen efter serviceloven og den enkelte borgers opholdskommune med henblik på at sikre helhed i indsatsen over for borgeren.

205 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 11, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

RETNINGSLINJE FOR SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNE OG BOFORMER TIL BORGERE I HJEMLØSHED

Formål

Formålet med retningslinjen er, at understøtte et godt samarbejde mellem kommunale myndigheder og boformer til borgere i hjemløshed (§ 110-boformer). Et målrettet samarbejde mellem § 110-boformer og handlekommuner understøtter og kvalificerer indsatsen på boformen og sikrer sammenhæng og kontinuitet i borgernes efterfølgende støtte- og behandlingstilbud, således at borgernes udviklingsforløb og vej ud af hjemløshed understøttes. Dette kan blandt andet gøres gennem tæt sammenhæng mellem boformens indsats og opholdsplan og kommunal myndigheds handleplan.

Retningslinjen understøtter:

- » At der etableres og vedligeholdes et velfungerende samarbejde mellem kommunale myndigheder og § 110-boformer.
- » At borgere i hjemløshed får en helhedsorienteret indsats på tværs af kommunal myndighed og boform, hvor der opleves sammenhæng og integration mellem mål, indsats, metoder og værdier.



Værd at vide

I indsatsen mod hjemløshed spiller § 110-boformer en væsentlig rolle i en helhedsorienteret og sammenhængende indsats for en stor gruppe af borgere, i et samarbejde med kommunerne.

§ 110-boformer er organiseret meget forskelligt og kan have forankring i offentligt eller privat regi eller med en kombination af privat organisation med driftsoverenskomst med det offentlige. Alle landets § 110-boformer er landsdækkende og indgår i forsyningsforpligtelsen på tværs af kommunerne. Det landsdækkende princip betyder, at borgerne kan tage ophold på eller henvises til en hvilken som helst § 110-boform i landet. Det giver mulighed for stor diversitet på boformerne, så borgere i hjemløshed med udgangspunkt i selvmøderprincippet kan henvende sig til det tilbud, der passer til den enkelte borger, fx hvad angår beliggenhed, udformning, indretning og værdier.

Når § 110-boformer arbejder ud fra et rehabiliterende sigte kan principperne i Housing First om recovery, empowerment, skadesreduktion og borgernes ret til at træffe valg på et informeret grundlag være et fælles udgangspunkt for samarbejdet mellem borger, boform og myndighed.

Opholdet på en § 110-boform vil altid være afsat for borgernes videre forløb til en egnet boligløsning med tilstrækkelig støtte, hvorfor det faglige arbejde på boformen i samarbejde med kommunen skal understøtte, at den opnåede

viden og erfaring om den enkelte borger og dennes støttebehov, som opnås under ophold på boformen, integreres i arbejdet med fremadrettede indsatser for den enkelte borger²⁰⁶.

Se også Socialstyrelsens udgivelse med faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunernes myndighedsområder for yderligere inspiration til myndighedssamarbejdet med boformer til borgere i hjemløshed²⁰⁷.

Anvisninger for samarbejde mellem kommune og boformer til borgere i hjemløshed

Kommunen skal tilbyde borgere i hjemløshed ophold på en egnet § 110-boform²⁰⁸.

- » Når borgere i hjemløshed henvender sig til en kommunal myndighed, skal den kommunale myndighed hjælpe den enkelte borger med at finde en ledig og egnet plads på en § 110-boform, såfremt den enkelte borger ønsker det og har behov herfor²⁰⁹.
- » Når borgere i hjemløshed henvender sig til en § 110-boform, der ikke har ledige pladser, kan boformen tilsvarende med fordel hjælpe den enkelte borger med at finde en ledig og egnet plads på en anden § 110-boform²¹⁰.

Housing First-tilgangen bør være grundlaget for samarbejdet.

- » Det er god praksis, at både kommunale myndigheder og § 110-boformer arbejder med udgangspunkt i de grundlæggende principper i Housing First-tilgangen.
- » Faglige tilgange som recovery, rehabilitering og empowerment kan med fordel være centrale elementer i et fælles værdisæt på tværs af kommunale myndigheder og § 110-boformer og værdisættet bør være tydeligt og kendt hos alle parter.

Ved optagelse på en § 110-boform skal boformen drøfte perspektivet for opholdet og involvering af kommunal myndighed med borgerne²¹¹.

- » § 110-boformen skal advisere borgernes handlekommune ved borgernes optagelse på boformen²¹².
- » § 110-boformen skal sikre kontakt til den ansvarlige myndighed i borgernes handlekommune, som skal tilbyde at udarbejde en handleplan og stå for koordinering af de rehabiliterende indsatser²¹³.
- » § 110-boformen kan med fordel advisere borgernes opholdskommune med henblik på kontakt til job-/ydelseskontor.

Samarbejdet mellem kommune og § 110-boform bør understøttes af relevante redskaber og forretningsgange.

- » Det er god praksis at udarbejde en formel samarbejdsaftale mellem relevante kommunale myndigheder og § 110-boformer, således at det daglige samarbejde understøttes af konkrete og kendte aftaler mellem parterne.
- » Kommunen bør sikre, at der er en tydelig og kendt indgang til den kommunale myndighed, som § 110-boformerne og borgerne kan henvende sig til.

206 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*

207 Socialstyrelsen (2019): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunale myndighedsområder*

208 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

209 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

210 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt. 188.

211 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

212 Servicelovens § 110, stk. 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

213 Servicelovens § 110, stk. 4 og § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

- » Det er god praksis, at kommunen tager kontakt til den enkelte borger hurtigst muligt efter en orientering om en borgers ophold på en § 110-boform.
- » Kommunen skal ved kontakten til den enkelte borger tilbyde at udarbejde eller revidere en handleplan, således at der kan tilbydes en helhedsorienteret indsats, som tager hånd om den enkelte borgers samlede situation, og som medvirker til, at opholdet på § 110-boformen bliver så kort som muligt²¹⁴.
- » Et samarbejde mellem borger, boform og kommune skal understøtte, at der under borgernes ophold på § 110-boformen bliver arbejdet struktureret hen i mod de mål, den enkelte borger har sat sig²¹⁵, så opholdet bliver meningsfuldt og i overensstemmelse med målet om, at den enkelte borger får en relevant boligløsning med den nødvendige støtte.

Der skal etableres et tidligt samarbejde mellem § 110-boform og kommunal myndighed, uanset om der er uklarhed om, hvilken kommune der skal løfte forpligtelsen som opholds- og handlekommune²¹⁶.

- » Der skal sikres et samarbejde mellem evt. flere involverede kommuner om afklaring af forpligtelser som opholds- og handlekommune, idet det er en del af sikringen af helhed i indsatsen over for borgere i hjemløshed²¹⁷.

§ 110-boformen kan med fordel forsøge at etablere et møde mellem den enkelte borger, kontaktpersonen på boformen og kommunal myndighed inden for den første måneds ophold²¹⁸.

- » Eventuelle afstandsmæssige barrierer bør overvindes, når der skal afholdes møder, evt. ved brug af videomøder.
- » Det er god praksis, at § 110-boformen er bindeled mellem den enkelte borger og myndighed fra handlekommunen.
- » Kommunal myndighed skal tage afsæt i en helhedsvurdering og har således en opgave i at udfolde muligheder i hele den sociale lovgivning – herunder beskæftigelseslovgivningen²¹⁹.

Samarbejdet mellem § 110-boformen og handlekommunen skal sikre en rehabiliterende indsats, som er underbygget af bedst mulig viden om den enkelte borgers situation og udfordringer²²⁰.

- » Det kendskab og den viden, der opnås om den enkelte borgers trivsel og udfordringer i § 110-boformens dagligdag, skal formidles til kommunal myndighed, så viden og vurderinger fra opholdet indgår i tilrettelæggelse af den videre indsats²²¹.

Som en del af § 110-boformens tilrettelæggelse af indsatsen og samarbejdet med borgerne kan der med fordel udarbejdes en opholdsplan²²².

- » Det er god praksis, at borgerne tilbydes en kontaktperson på § 110-boformen, som kan støtte borgerne i afklaring af deres situation og ønsker for fremtiden.

214 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

215 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

216 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, 12 og 13, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer samt servicelovens § 110, stk. 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

217 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, 12 og 13, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

218 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan* og Socialstyrelsen (2019): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunale myndighedsområder*

219 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

220 Servicelovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

221 Retssikkerhedslovens §§ 11a og 11b, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019

222 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt.190.

Den kommunale handleplan bør indeholde centrale elementer fra § 110-boformens udredning og opholdsplan.

- » Den kommunale myndighed bør ved udarbejdelsen af en handleplan efterspørge viden fra § 110-boformen om den enkelte borger.
- » Det er god praksis, at § 110-boformer tilsvarende stiller deres viden om den enkelte borger til rådighed for de kommunale myndigheder for at kvalificere den udredning og handleplan, som den kommunale myndighed udfører.
- » Der skal være sammenhæng mellem indholdet i borgernes handleplan og elementer i borgernes opholdsplan på § 110-boformen²²³.

Delegationsaftaler bør understøtte en tættere kommunal opfølgning²²⁴.

- » Samarbejde mellem § 110-boform og lokale behandlings- og støttemuligheder bør fremmes af delegationsaftaler, fx hvis en borger påregner at flytte tilbage til sin oprindelige opholds- og handlekommune, men opsøger hjælp i § 110-boformens beliggenhedskommune.



Praksis og gældende lovgivning

Uenighed om hvem der er handlekommune

Det følger af retssikkerhedslovens § 9, stk. 6, at kommunen, der har pligt til at yde hjælp til en borger efter service-loven, efter aftale med opholdskommunen, dvs. den kommune, hvori boformen er placeret, kan bemyndige denne til helt eller delvist at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til borgeren.

Såfremt der er uenighed mellem to eller flere kommuner om, hvilken kommune der er en borgers opholdskommune, må den af de uenige kommuner, som borgeren har eller senest har haft folkeregisteradresse i, fungere som opholdskommune, indtil det er afklaret, hvilken kommune der er rette opholdskommune²²⁵. Uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser kan indbringes for Ankestyrelsen. Når rette opholdskommune er blevet bestemt, og den fungerende opholdskommune ikke er borgerens opholdskommune, yder opholdskommunen refusion for den fungerende opholdskommunes udgifter i den periode, hvor uenigheden har bestået. Refusionen beregnes som refusion efter retssikkerhedslovens § 9 c, stk. 1²²⁶.

Reglerne i retssikkerhedslovens § 9, stk. 7 og 9 gælder alene for ydelser efter serviceloven og vedrører således ikke forpligtelsen efter kontanthjælpsreglerne, dagpengereglerne, sundhedsloven eller andet²²⁷.

Ankestyrelsen har i principafgørelse R-5-07 fundet, at A kommune, med rette, som folkeregisterkommune, havde udbetalt hjælp til en ansøger. Da A kommune ikke mente at være opholdskommune for ansøger, rettede kommunen henvendelse til B kommune om mellemkommunal refusion. B kommune meddelte afslag herpå. Ankestyrelsen fandt, at A kommune havde ret til mellemkommunal refusion, såfremt det blev vurderet, at B kommune havde været rette

223 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

224 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 11, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

225 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13 og 14, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

226 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 13, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 med senere ændringer.

227 Retssikkerhedslovens § 9, stk. 7 og 9, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

opholdskommune for ansøger. A kommune havde tidligst ret til refusion fra det tidspunkt, hvor kommunen første gang rettede henvendelse til B kommune om opholdskommunespørgsmålet²²⁸.

Orienteringspligt for boformer

Boformer efter servicelovens § 110 er forpligtet til at give en orientering om henholdsvis optagelse i og udskrivning fra boformen til den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter serviceloven. Orienteringen til kommunen i forbindelse med optagelse i en § 110-boform skal som udgangspunkt ske så hurtigt som muligt og senest tre hverdage efter afgørelse om optagelsen. En afgørelse om optagelse anses for truffet i forbindelse med, at borgerens ophold på boformen påbegyndes.

Formålet med orienteringspligten er at sikre, at kommunerne modtager oplysninger om optagelse og udskrivning med henblik på at tilbyde og iværksætte de indsatser, som borgerne har behov for og krav på efter serviceloven. Derudover bør kommunerne efter modtagelse af orienteringerne endvidere være opmærksomme på de muligheder, der findes for at give hjælp efter anden lovgivning, fx lov om aktiv socialpolitik (særligt i forhold til hjælp i særlige tilfælde i kapitel 10) og efter boligstøtteleven.

Ved udskrivning fra en § 110-boform vil det være mest hensigtsmæssigt i relation til iværksættelse af øvrige indsatser, at den relevante kommune orienteres om en planlagt udskrivning forud herfor. Eftersom borgerne selv kan beslutte at forlade boformen, vil det imidlertid ikke altid være muligt at give en orientering forud for udskrivningen. Udgangspunktet er på den baggrund, at orientering så vidt muligt skal ske inden udskrivningen og senest tre hverdage herefter²²⁹.

Retsgarantier

Da § 110-boformerne er tillagt myndighedsafgørelse i forhold til optagelse og udskrivning, jf. servicelovens § 110, stk. 3, skal boformerne være særligt opmærksomme på den række af retsgarantier, som er indeholdt i forvaltningsloven, fx partshøring, begrundelse for afgørelsen eller klagevejledning²³⁰.

Opholdsplan, handleplan og jobplan

På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner efter servicelovens § 141 og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen mv. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud²³¹.

Handleplanen indeholder en række elementer, som rækker ud over opholdet på boformen og skal bidrage til at sikre en koordineret indsats mellem samtlige kommunale myndigheder, botilbud, behandlingssystem mv.

Handleplanen understøtter dermed den rette og helhedsorienterede indsats til borgerne, både hvad angår de enkelte tilbud og den tidsmæssige rækkefølge af tilbuddene.

228 Principafgørelse R-5-07, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk

229 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud mv. til voksne, pkt. 204-207

230 Forvaltningslovens §§ 19, 22-24 og 25, jf. lovebkendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

231 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (1 til serviceloven), pkt. 119

Under en borgers ophold på en § 110-boform udarbejder boformen i samarbejde med den enkelte borger sædvanligvis en pædagogisk plan for selve opholdet, en såkaldt opholdsplan. I den opstilles, i dialog med den enkelte borger mål for, hvad der skal ske i løbet af opholdet i boformen, og hvilken støtte boformen kan tilbyde for at nå målet. Opholdsplanen dækker udelukkende de indsatser, som boformen samarbejder med den enkelte borger om under opholdet. Opholdsplanen kan dermed ikke erstatte en handleplan efter servicelovens § 141, men den bør indgå som et delelement i handleplanen og i borgerens jobplan efter kapitel 9 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, så der kan skræddersys en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der også omfatter beskæftigelse, boligforhold, økonomi, evt. behandling mv.²³².

Sagsoplysning

Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter lovgivning omfattet af retssikkerhedsloven, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse. Dette er også væsentligt at have for øje i udarbejdelse af en handleplan til borgere med komplekse og sammensatte problemer²³³.

Helhedsorienterede indsatser

Kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning, herunder også rådgivning og vejledning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Hvis den enkelte borger har brug for at få hjælp i en længere periode, skal kommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation og behov på længere sigt²³⁴.

Ydelser i boformen

For en nærmere beskrivelse, af hvilke ydelser § 110-boformen kan tilbyde under opholdet jf. serviceloven, henvises til de faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunernes myndighedsområde samt de faglige anbefalinger til den socialfaglige indsats på § 110-boformerne²³⁵.

232 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 190.

233 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019.

234 Retssikkerhedslovens §§ 5-6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

235 Socialstyrelsen (2019): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunale myndighedsområder* og Socialstyrelsen (2020): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats*

RETNINGSLINJE FOR SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNE OG ANDRE SEKTORER

Formål

Formålet med retningslinjen er at fremme en helhedsorienteret og sammenhængende indsats for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed gennem samarbejde mellem kommune og aktører fra andre sektorer, som fx politiet, Kriminalforsorgen, undervisningssektoren eller det somatiske og psykiatriske behandlingssystem. Desuden er formålet at sikre, at relevante aktører bidrager til, at borgerne får mulighed for at modtage og indgå i nødvendige tilbud og indsatser til fremme af trivsel og sundhed.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed oplever en sammenhængende, helhedsorienteret og koordineret indsats og støtte fra relevante sektorer, så alle borgernes problemer håndteres i et samarbejde mellem de relevante sektorer og den enkelte borger.
- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed oplever en sammenhængende indsats på tværs af sektorer i forbindelse med risikofyldte overgange i den enkelte borgers livssituation.



Værd at vide

Mange borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har sammensatte problemer. Mange har psykiske udfordringer, kombineret med misbrug og somatiske sygdomme og gener, og nogen kommer i konflikt med loven²³⁶. Mange borgere oplever særlige udfordringer med koordinering på tværs af sektorer, fx når en borger udskrives fra psykiatrien²³⁷. Der er brug for, at indsatser og tilbud koordineres i samarbejde med borgerne, så alle relevante sektorer bidrager til, at borgerne oplever, at deres ofte kaotiske livssituation bliver mere overskuelig, og at der bliver taget hånd om deres problemer.

Der eksisterer formelle redskaber til understøttelse af samarbejdet mellem kommune og såvel politiet og Kriminalforsorgen som det psykiatriske behandlingssystem. I samarbejdet med politiet indgår fx de formelle samarbejds- og mødefora SSP (skole, sociale myndigheder og politi) og PSP (politi, sociale myndigheder og psykiatri). Kriminalforsorgen anvender Køreplan for God Løsladelse ved planlagt løsladelse efter afsoning af straf, men ikke til løsladelse fra varetægtsfængsling²³⁸. Endvidere er KSP-samarbejdet et samarbejdsforum mellem Kriminalforsorgen, de kommunale

236 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*

237 Iversen, K., Jensen, D.C., Ruge, M og Thau, M. (2018): *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på voksensocialområdet*

238 Dog laves der handleplaner for varetægtsarrestanter, ligesom at borgerne støttes i en evt. kontakt til kommunen, hvis der anmodes om dette.

sociale myndigheder og politiet. Kriminalforsorgen har også udarbejdet informationsmateriale og guides til brug i samarbejdet med kommunal myndighed²³⁹.

Når en overlæge bliver bekendt med, at en patient modtager støtte i henhold til afsnit V i serviceloven, som følge af nedsat psykisk funktionsevne, skal en udskrivningsaftale om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til den enkelte borger udarbejdes mellem borgeren og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. i henhold til lov om anvendelse af tvang i psykiatrien mv. (herefter psykiatriloven). Såfremt det må antages, at borgeren ikke selv vil søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for borgerens helbred, har overlægen ansvaret for, at der indgås en udskrivningsaftale. Hvis borgeren ikke vil medvirke til at indgå en udskrivningsaftale, skal der udarbejdes en koordinationsplan²⁴⁰. På trods af eksisterende redskaber opleves der erfaringsmæssigt udfordringer i samarbejdet, hvilket bl.a. kan skyldes en forskelligartet implementering og brug af redskaberne²⁴¹.

Anvisninger for samarbejde mellem kommune og andre sektorer

I alle sektorer skal der være opmærksomhed på den enkelte borgers samlede problemer²⁴².

- » Aktører i kontakt med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed bør ikke kun være opmærksomme på borgernes problemer inden for aktørens eget felt, men anlægge et helhedsorienteret perspektiv, som også omfatter at opdage udfordringer relateret til andre sektorer.
- » Aktører, som bliver bekendt med borgernes behov for hjælp og støtte fra andre sektorer, skal sikre, at der igangsættes et samarbejde på tværs, såfremt den enkelte borger giver samtykke til det²⁴³. Hvis den enkelte borger ikke giver samtykke, men der er identificeret et behov for tværsektorielt samarbejde om borgerens situation, bør aktørerne have opmærksomhed på muligheden for fx koordinationsplaner eller KSP-samarbejde²⁴⁴.
- » Hvis borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed har problemer, som ikke kræver direkte koordinering på tværs af sektorer, bør de enkelte aktører støtte borgerne i at kunne opsøge relevant hjælp i en anden sektor.

Indsatser til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed bør koordineres.

- » Der bør være tydelige indgange til alle relevante sektorer ved behov for koordination af indsatser til borgerne, således at det er klart, hvor aktører fra andre sektorer skal henvende sig om borgernes situation.
- » Alle sektorer bør ved modtagelse af henvendelser om enkelte borgere vurdere, hvorvidt henvendelsen bør videregendes til andre relevante parter inden for egen eller andre sektor(er)²⁴⁵.

239 Se mere om Kriminalforsorgens samarbejde med kommunerne, herunder myndighedssamarbejdet, Køreplan for God Løsladelse og KSP-samarbejdet på Kriminalforsorgens hjemmeside, www.kriminalforsorgen.dk.

240 Psykiatrilovens §§ 13a og 13b, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019. Se også vejledning nr. 9552 af 10. august 2020 om anvendelse af tvang m.v. i psykiatrien, pkt. 8.

241 Sundhedsstyrelsen (2011): *Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i psykiatrien*, og Sundheds- og Ældreministeriet (2016): *Endeligt svar til folketingets sundheds- og ældreudvalg på samrådspørgsmål 542 af 29. april 2016*.

242 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019, cirkulære nr. 9554 af 19. juni 2017 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplanscirkulæret) §§ 1 og 10-13, sundhedslovens § 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 og psykiatrilovens §§ 13a-b, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019.

243 Psykiatrilovens §§ 13a, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019 og cirkulære nr. 9554 af 19. juni 2017 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplanscirkulæret) §§ 10-13.

244 Psykiatrilovens §§ 13b, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019, retsplejelovens § 115, jf. 938 af 10. september 2019, og vejledning nr. 90 af 17. november 2011 om Kriminalforsorgens samarbejde med de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømtede personers løsladelse (KSP-samarbejdet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbejdet, pkt. 2.

245 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019, cirkulære nr. 9554 af 19. juni 2017 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplanscirkulæret) §§ 1 og 10-13 og sundhedslovens § 43, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

- » Viden fra forskellige relevante sektorer bør ligge til grund for en samlet og koordineret plan for indsatsen – både faglig viden generelt fra forskellige sektorer og viden om den enkelte borger, hvis denne har givet samtykke til det.
- » Hvis borgerne har igangværende indsatser i flere sektorer, kan der med fordel afholdes et planlægningsmøde, som sikrer, at de involverede sektors rammer og muligheder indgår, og at eventuelle uoverensstemmelser eller koordinationsudfordringer håndteres.
- » Det er god praksis, at der tilknyttes en koordinerende sagsbehandler til arbejdet med den enkelte borgers samlede plan, som kan samle og systematisere tilgængelig viden og sikre sammenhæng i indsatserne. Aktivitetsparate borgere skal tilbydes en koordinerende sagsbehandler²⁴⁶.
- » Kommunen skal etablere en sammenhængende, koordineret ungeindsats på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialområdet for unge under 25 år, som ikke har en ungdomsuddannelse²⁴⁷.
- » De enkelte sektorer kan med fordel etablere særlige teams eller udpege nøglepersoner, som både har uddannelse, erfaring og viden målrettet borgerne med komplekse problemer og de tilbud, som retter sig mod målgruppen, og som kan indgå i konstruktiv dialog med den enkelte borger.

Samarbejdet bør tilrettelægges så rettidighed og koordination imødekommes.

- » Såfremt borgere udviser motivation for forandring, bør samarbejdet igangsættes hurtigst muligt, så borgernes motivation ikke forsvinder, inden indsatsen igangsættes.
- » Der bør være den fornødne tid til samarbejdet, så beslutningsgrundlaget for alle aktører bliver så fuldstændigt, at det rette tilbud gives første gang.

Fælles investering i arbejdet med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed kan være en fordel.

- » Der kan med fordel samarbejdes på tværs af sektorer om en tidlig og forebyggende indsats over for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.
- » Der kan med fordel samarbejdes på tværs af sektorer om fælles specialiserede støttemetoder, som fx ACT, især til den gruppe af borgere, som har mange og meget komplekse problemer.
- » Det er vigtigt, at rette tilbud er til stede for den enkelte borger, eller at alternative egnede tilbud kan igangsættes under en evt. ventetid, så målgruppens særlige behov og udfordringer håndteres.

Ved løsladelse fra afsoning bør borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed sikres en passende bolig.

- » Det bør ved løsladelse sikres, at borgerne har en bolig, som de kan benytte²⁴⁸.
- » Borgerne bør kun i særlige tilfælde løslades til en § 110-boform. Hvis det er nødvendigt, er det vigtigt, at det er en boform, som er egnet til at håndtere den enkelte borgers eventuelle komplekse problemer.
- » Det kan være nødvendigt på grund af borgernes særlige forhold, at de løslades til et midlertidigt botilbud. Det er i sådanne tilfælde vigtigt, at kommunen inddrages forud for løsladelsen.

Ved udskrivning fra hospitalsregi bør borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed sikres en passende bolig.

- » Det bør ved udskrivning sikres, at borgerne har en bolig, som de kan benytte.
- » Borgerne bør kun i særlige tilfælde udskrives til en § 110-boform. Hvis det er nødvendigt, er det vigtigt, at det er en boform, som er egnet til at håndtere den enkelte borgers eventuelle komplekse problemer.

246 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

247 Bekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019 om den kommunale indsats for unge under 25 år § 2j.

248 Vær her særligt opmærksom på muligheden for hjælp til dækning af løbende udgifter jf. §§ 2-4 i bekendtgørelse nr. 1471 af 16. december 2019 om hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus.

- » Det kan være nødvendigt på grund af borgernes særlige forhold, at borgerne udskrives til et midlertidigt botilbud. Det er i sådanne tilfælde vigtigt, at kommunen inddrages forud for udskrivningen.

Ved ophør af uddannelse eller uddannelses tilbud før færdiggørelse af uddannelse skal kommunen have fokus på den enkelte borgers situation og sørge for en helhedsorienteret løsning²⁴⁹.

- » Når borgere afslutter en uddannelse eller et uddannelses tilbud uden at fuldføre den/det, og dermed ikke længere er berettiget til SU, bør kommunen, når de får kendskab til den enkelte borger, undersøge, hvilket forsørgelsesgrundlag denne skal have.
- » Der bør være et generelt formaliseret tværsektorielt samarbejde mellem kommunen og relevante uddannelsesinstitutioner, så arbejdsgange og det borgerrettede, tværsektorielle samarbejde er aftalt og tydeligt for involverede medarbejdere.



Praksis og gældende lovgivning

Handleplaner

Udarbejdelse af handleplaner er et led i at opfylde servicelovens formålsbestemmelse om den særlige indsats for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. En handleplan danner rammen for en samarbejdsproces med borgeren, hvor mål for indsatsen kan afstemmes med borgerens ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud²⁵⁰. For at skræddersy en helhedsorienteret indsats til den enkelte må der, hvor der ud over kommunens egne tilbud er behov for medvirken fra andre myndigheder, ske en koordinering med disse.

En sådan koordineret indsats er specielt vigtigt, når også fx psykiatriske sygehusafdelinger og distriktpsychiatrien eller andre myndigheder, som fx Kriminalforsorgen, har ansvaret for at varetage opgaver på området. Det er derfor i den forberedende fase vigtigt at få kortlagt, hvilke myndigheder der dels allerede er inddraget i forhold til borgeren, og hvilke det vil være relevant at inddrage. Dette gælder for alle parter, som varetager borgerens sag på et givent tidspunkt.

På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen m.fl. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud²⁵¹.

Kommunen har pligt til at koordinere handleplaner med Kriminalforsorgen for visse persongrupper. Kommunen har ansvaret for, at kommunens handleplaner koordineres med Kriminalforsorgen og for løbende at sikre sig, at kommu-

249 Lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019 om kommunal indsats for unge under 25 år §§ 12a-c og retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbe- kendtgørelse 826 af 16. august 2019.

250 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

251 Se fx retsplejelovens § 115, jf. 938 af 10. september 2019, vejledning nr. 90 af 17. november 2011 om Kriminalforsorgens samarbejde med de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen i forbindelse med dømt personers løsladelse (KSP-samarbejdet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbejdet, pkt. 2, og vejledning nr. 60 af 10. juli 2009 om politiets samarbejde med de sociale myndighe- der og psykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) og om videregivelse af oplysninger i forbindelse med samarbejdet, pkt. 2.

nens støtteforanstaltninger og indsatser i øvrigt koordineres med Kriminalforsorgens tiltag, og at evt. andre relevante samarbejdspartier inddrages i arbejdet. Målgruppen for de koordinerede handleplaner er borgere, som er afsonere i fængsler og arresthuse, er under tilsyn af Kriminalforsorgen eller er idømt en foranstaltningsdom efter straffelovens §§ 68 og 69. Initiativet til koordinering af handleplaner påhviler Kriminalforsorgen²⁵². Kommunen kan med fordel inddrages tidligt i forløbet²⁵³.

Når en overlæge bliver bekendt med, at en patient modtager støtte i henhold til afsnit V i serviceloven, som følge af nedsat psykisk funktionsevne, skal en udskrivningsaftale om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til den enkelte borger udarbejdes mellem borgeren og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. Såfremt det må antages, at borgeren ikke selv vil søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for borgerens helbred, har overlægen ansvaret for, at der indgås en udskrivningsaftale. Hvis borgeren ikke vil medvirke til at indgå en udskrivningsaftale, skal der udarbejdes en koordinationsplan²⁵⁴.

Én plan

I forbindelse med kommunens samarbejde med andre sektorer skal kommunen fortsat have fokus på borgerens inddragelse og indflydelse på egen sag og en helhedsvurdering af borgerens samlede behov for hjælp²⁵⁵.

Med den vedtagne lovændring om muligheden for at udarbejde en helhedsorienteret plan får kommunerne bedre muligheder for at indrette det tværgående arbejde med borgeren. Kommunerne gives organisatorisk frihed til at tilrettelægge arbejdet med borgere i Én plan, så borgeren oplever at have én indgang til kommunen. Dette indebærer fx at jobcentrets opgavevaretagelse for Én plan kan henlægges i en anden enhed i kommunen. Det vil således være op til den enkelte kommune at organisere det tværgående arbejde for borgere med komplekse og sammensatte behov²⁵⁶.

Formål med indsatser efter serviceloven

For voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer skal der ydes en særlig indsats. Serviceloven understreger forebyggelselementet, og der lægges vægt på en samlet helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkelte borgers sociale funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkelte borgers muligheder for en selvstændig tilværelse²⁵⁷. Dette gælder for alle grupper af voksne, der har behov for ydelser efter serviceloven. Det kan fx dreje sig om mennesker med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller mennesker som på grund af en svag tilknytning til det almindelige arbejdsmarked og andre samfundsmæssige netværk kombineret med problemer i form af fx gæld, misbrug, psykiske vanskeligheder eller kriminalitet kan være udsat for en social udstødsproces. Der vil ofte være tale om en indsats, hvor omsorg og socialpædagogisk støtte og træning skal ses i sammenhæng med uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder og andre tilbud.

Det vil ofte være formålet, at den sociale indsats skal forhindre, at situationen for borgeren forværres, ligesom det fx for borgere med et stofmisbrug kan være en selvstændig målsætning at minimere skadesvirkningerne ved et stofmisbrug ved fx at tilbyde metadonbehandling. Der kan også være tale om en række andre støttende indsatser, der kan

252 Bekendtgørelse nr. 642 af 15. juni 2006 om kommunernes pligt til at koordinere handleplaner med Kriminalforsorgen for visse persongrupper §§ 1-4, og cirkulære nr. 9554 af 19. juni 2017 om udarbejdelse af handleplaner i Kriminalforsorgen (handleplanscirkulæret) §§ 10-13.

253 Se Kriminalforsorgens hjemmeside for information om myndighedssamarbejdet med kommunerne m.v., www.kriminalforsorgen.dk.

254 Psykiatrilovens §§ 13a og 13b, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019.

255 Retssikkerhedslovens § 4, 5 og 6, jf. jf. lovbekendtgørelse 826 af 16. august 2019.

256 Lov nr. 707 af 08. juni 2018 om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om socialservice, lov om integration af udlændinge i Danmark og forskellige andre love.

257 Servicelovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

medvirke til, at målet for den samlede indsats kan fastholdes. Uanset hvad der er årsag til, at en borger med nedsat funktionsevne skal have ydelser efter serviceloven, skal indsatsen tilrettelægges, så den fremstår helhedsorienteret og afpasset efter den enkelte borgers særlige behov og muligheder og med respekt for den enkelte borgers integritet og værdighed²⁵⁸.

258 Servicelovens § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning af 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 3 og 4.

RETNINGSLINJE FOR SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNE OG CIVILSAMFUND

Formål

Formålet med retningslinjen er, at alle relevante aktører – også uden for det offentlige hjælpesystem – samarbejder om at bidrage til, at borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed når de mål, hver enkelt borger har sat sig.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed både før, under, på vej ud af og i tiden efter hjemløshed får relevant støtte, tilbud og adgang til sociale fællesskaber, der muliggør et hverdagsliv på egne præmisser.



Værd at vide

Sociale fællesskaber er vigtige for alle. Socialt udsatte borgere føler sig oftere ensomme og ekskluderet fra samfundets fællesskaber, end borgere i øvrigt²⁵⁹. Der er derfor behov for at understøtte mulighederne for deltagelse i civilsamfundets sociale fællesskaber, som en del af et hverdagsliv på egne præmisser for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.

Civilsamfundet skal i denne retningslinje forstås i bred betydning. Det vil sige, at civilsamfundet omfatter mere, end den frivillige sektor, og spænder over alt fra NGO'er til fx almene boligorganisationer, sociale bevægelser, trosbase-rede sammenslutninger og idrætsforeninger. Aktører på civilsamfundsområdet kan udgøres af både professionelle, lønnede medarbejdere og frivillige – eller en kombination – og aktørerne kan løse mange forskellige opgaver af relevans for hjemløshedsområdet, lige fra visiterede, højt specialiserede og udviklingsorienterede sociale indsatser til omsorgsbaserede aktiviteter og sociale fællesskaber. Samarbejdet mellem kommune og civilsamfund kan derfor også organiseres på mange forskellige måder og med forskellige formål²⁶⁰. Kommunens samarbejde med almene boligorganisationer bør dog systematiseres og organiseres inden for den ramme som styringsdialogen i den almene sektor sætter for samarbejdet²⁶¹.

259 Jørgensen, T. (red.) (2017): *Fællesskabsmålingen*

260 Se mere om samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund på Vidensportalen, www.vidensportal.dk.

261 Almenboliglovens § 164, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020. Se også Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (2018): *Vejledning om styring af den almene boligsektor*

Samarbejdet mellem kommune og civilsamfund kan også betyde et møde mellem forskellige kulturer og tilgange til det sociale område²⁶². Et godt samarbejde mellem kommune og civilsamfund bør bygge på et tydeligt fokus på formålet med og vilkårene for samarbejdet, ligesom det er væsentligt, at samarbejdet sker med ligeværdighed og respekt for alle parter forskellige kompetencer og muligheder samt det overordnede kommunale ansvar for sociale indsatser til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.

Anvisninger for samarbejde mellem kommune og civilsamfund

Kommunen bør medtænke og involvere tilbud og sociale fællesskaber i civilsamfundet i en helhedsorienteret indsats til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed, hvor det giver mening.

- » For at fremme borgernes deltagelse i sociale fællesskaber bør kommunen have fokus på, hvilken rolle civilsamfundet kan spille i, og sideløbende med, den kommunale indsats og øvrige indsatser.
- » Kommunen kan med fordel lette adgangen til deltagelse ved at informere om og synliggøre muligheder og derefter støtte og følge borgerne, indtil deres deltagelse i fællesskabet kan foregå uden støtte.
- » Samarbejdet bør balanceres, så kommunen opretholder sit myndighedsansvar over for borgerne og samtidig giver plads til civilsamfundets særlige bidrag og meningsfulde fællesskaber.

Samarbejde med civilsamfundsleverandører af servicelovsbestemte ydelser bør styres af konkrete samarbejdsaftaler.

- » Der bør laves formelle og konkrete samarbejdsaftaler, hvor roller, ansvar og forventede resultater er beskrevet, samt hvilke fælles værdier der skal være styrende for indsatsen, og hvilken rolle den private aktørs egne værdier kan have, herunder hvilken rolle og tilgang frivillige hos aktøren har.
- » Der kan med fordel være en konkret forventningsafstemning mellem kommune og civilsamfundsorganisation forud for ethvert samarbejde, således at der sikres enighed om parternes roller og ansvarsområder i det konkrete samarbejde.

Kommunen bør støtte borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed i deltagelse i foreninger og fællesskaber i civilsamfundet.

- » Foreninger og fællesskaber kan med fordel bidrage til, at borgerne oplever at være en del af sociale fællesskaber, hvor de oplever samhørighed, og at de mestrer noget, hvad enten det er i sport eller andre typer af aktiviteter.

Kommunen skal understøtte civilsamfundets indsats²⁶³.

- » Samarbejdet med foreninger og andre i civilsamfundet bør være præget af samskabelse og at understøtte den sociale bevidsthed, der præger civilsamfundet.
- » Det er god praksis, at kommunen samarbejder med det lokale frivilligcenter og det lokale frivilligråd.
- » Kommunen bør give borgerne konkret viden om, hvilke muligheder der er for hjælp og fællesskab i civilsamfundet samt have en dialog med aktører i civilsamfundet om, hvordan det kan være hensigtsmæssigt at modtage og samarbejde med borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed.
- » Kommunen bør anvende styringsdialogen som grundlag for samarbejdet med de almene boligorganisationer.
- » Kommunen kan med fordel understøtte peer-netværk for borgerne. Det kan fx være netværk i SAND – De hjemløses landsorganisation.

262 Erfaringer fra to offentlige og civile partnerskaber om inklusion på handicapområdet viser fx, at der kan være "ambivalens i mødet mellem kommunens 'opgaveløsningslogik' og de frivillige og borgernes 'fællesskabs- og deltagelseslogik' (Espersen, H.H. og Olsen, L. (2018)).

263 Servicelovens § 18, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

- » Kommunen kan opnå læring om samarbejdet med civilsamfundet, fx ved at lytte til grupper af borgere, der kan beskrive behov for og ønsker til kommunens indsats og tilbud. Dette kan gøres ved brug af udsatteråd, frivilligråd, brugerorganisationer, som fx SAND – De hjemløses landsorganisation, eller lignende.
- » Kommunen kan understøtte indsatsen i civilsamfundet og fra frivillige ved at have en frivillighedskordinator og et samarbejde med det lokale frivilligråd.



Praksis og gældende lovgivning

Rådgivende samarbejdsorganer

Kommunen skal sørge for, at brugerne af tilbud efter serviceloven får mulighed for at få indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddene. Kommunen fastsætter skriftlige retningslinjer for brugerindflydelsen. Kommunen kan nedsætte et eller flere råd, der rådgiver kommunen vedrørende tilrettelæggelse af indsatsen efter serviceloven. Kommunen fastsætter rammerne for og omfanget af rådernes opgaver²⁶⁴.

Samarbejdet med civilsamfundet

Kommunen har pligt til at samarbejde med frivillige sociale organisationer eller foreninger og afsætte midler hertil. Formålet er at fremme samarbejdet mellem kommunen og den lokale frivillige sociale sektor med henblik på at skabe gode rammer for den frivillige indsats og sikre et bedre samspil mellem de frivillige sociale organisationer og foreningers aktiviteter og de offentlige sociale tilbud.

Støtten tager bl.a. sigte på den situation, at en frivillig organisation, forening eller andre frivillige aktører af egen drift og på eget initiativ gør en frivillig social indsats. Kommunalbestyrelsens rolle er her at vurdere, om den vil støtte den pågældende aktivitet økonomisk. Støtten kan også indgå som led i et samarbejde mellem kommunen og en frivillig social organisation eller forening om indsatsen for en bestemt socialpolitisk målgruppe eller om en socialt forebyggende indsats. Det er betingelsen, at den frivillige indsats er kernen i aktiviteterne, og at tilskuddet fungerer som en støtte til den specifikke frivillige indsats. Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommune²⁶⁵.

Støtte etableret i samarbejde med frivillige

Til borgere, der har nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller sociale problemer, og borgere, der er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelse eller sociale problemer, kan kommunen tilbyde støtte efter §§ 82a og 82b etableret i samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Det er en forudsætning, at kommunen vurderer, at deltagelse i sådanne tilbud vil kunne forbedre det aktuelle funktionsniveau eller forebygge, at funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer forværres²⁶⁶.

264 Servicelovens § 16, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

265 Vejledning nr. 10266 af 19. december 2017 om det frivillige område efter serviceloven, pkt. 4 og 12.

266 Servicelovens §§ 82a-b, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.



Kapitel 4: Boligindsatser

Introduktion

Et væsentligt element i at nedbringe antallet af borgere i hjemløshed er at arbejde med boliger i kommunen. Borgere i hjemløshed er i langt de fleste tilfælde på en form for offentlig forsørgelse og har ikke en betalingsevne, som kan bære en stor boligudgift. Der er med andre ord brug for billige boligløsninger.

Kommunerne er ansvarlige for boligudbuddet i kommunerne, og de har forskellige redskaber til at styre byernes og boligmassens udvikling. Med kommuneplanstrategier, kommune- og lokalplaner kan retningen og rammerne for udviklingen af byerne sættes. Kommunerne kan også i samarbejde med bl.a. de almene boligorganisationer planlægge, udbygge og renovere de almene boliger i byen, ligesom parterne kan samarbejde omkring anvisningen til de almene boliger og ungdomsboliger, der bliver ledige. Derudover kan kommunerne have dialog med private boligudviklere og kan – inden for gældende lovgivning og kommunalfuldmagtens rammer – stille krav til og påvirke udviklingen af det private boligmarked²⁶⁷.

I indsatsen mod hjemløshed handler det dog ikke blot om at etablere en tilstrækkelig mængde billige boliger i kommunernes boligmasse. Det handler også om, at der er etableret systematiske procedurer for anvisning af de tilstedeværende boliger, fx ved brugen af den kommunale anvisningsret eller gennem samarbejdsaftaler med boligorganisationerne. Dette er en forudsætning for at kommunerne kan sikre, at der sker et ordentligt match mellem den enkelte borger og en relevant og passende bolig²⁶⁸. Endelig handler det om at anvende de lovgivningsmæssige muligheder der er for økonomisk støtte borgere med en lav betalingsevne til at kunne få en bolig. Her er der fx muligheder for indskudslån og for at give økonomisk hjælp til udgifter til flytning og etablering af indbo, samt særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik til boligudgifter.

Boligindsatsen i arbejdet på hjemløshedsområdet er heller ikke færdig, når borgere i hjemløshed har fået og er flyttet ind i en relevant og passende bolig. Det er væsentligt, at borgere også modtager en specialiseret social støtteindsats. En sådan indsats kan støtte borgerne i arbejdet med øvrige problemer og hjælpe borgerne med at få gjort boligen til et hjem, da borgerne typisk har andre problemer end boligmangel. Hvad der skal til, før boligen opleves som et egentligt hjem, som borgerne evner og finder attraktiv at opholde sig i, er forskelligt for alle. Det handler dog langt hen ad vejen om at føle sig tryk, velkommen og hjemme i boligen og nærområdet.

Sidst men ikke mindst handler boligindsatsen på hjemløshedsområdet også om at arbejde med boligfastholdelse, fx gennem et velfungerende samarbejde med boligorganisationer og sociale viceværter, således at borgerne ikke mister boligen. Dette opmærksomhedspunkt gælder både for borgere i risiko for hjemløshed, som endnu ikke har levet i en hjemløshedssituation, og for borgere, som allerede har erfaringer med hjemløshed.

267 Kuben Management (2015): *Manglen på billige boliger. Muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark*

268 Benjaminsen, L., Christensen, R.C. og Hundahl, M.S. (2020): *Udbredelsen af Housing First. Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark*

RETNINGSLINJE FOR PLANLÆGNING AF BOLIGINDSATSEN

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre bæredygtige boligløsninger i kommunen for borgere i hjemløshed gennem den kommunale forpligtelse til og mulighederne for by- og boligudvikling.

Retningslinjen understøtter:

- » At der sættes fokus på behovet for billige boliger til borgere i hjemløshed i den kommunale planlægning af by- og boligudviklingen.
- » At den kommunale boligudvikling og praksis fremmer, at borgere i hjemløshed bliver en del af fællesskabet i lokalsamfundet.



Værd at vide

Kommunerne har forskellige redskaber til at styre byens udvikling. Med kommuneplanstrategier, kommune- og lokalplaner og den gældende boliglovgivning kan de sætte retningen og rammerne for udviklingen af byerne, og træffe beslutning om/stille krav til fx boligernes beliggenhed, størrelse og huslejeniveau. Kommunen kan i samarbejde med bl.a. de almene boligorganisationer planlægge, udbygge og renovere de almene boliger i byerne og samarbejde omkring anvisningen til de almene boliger og ungdomsboliger, der bliver ledige²⁶⁹.

For at kommunen har et aktuelt billede af behovet for boliger, kan en tilbagevendende kortlægning af boligmassen være et redskab, som vil give kommunen mulighed for at imødegå mangel på boliger til borgere i hjemløshed. En sådan kortlægning er på nationalt niveau udarbejdet i 2014 i forbindelse med Rigsrevisionens afdækning af indsatsen over for borgere i hjemløshed, hvor Transport-, Bygnings- og Boligministeriet med oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) har udarbejdet en opgørelse over udviklingen i antallet af billige boliger fra 2007 til 2013. Opgørelsen rummer både almene og privatejede udlejningsboliger²⁷⁰. Kortlægningen indeholder dog ikke oplysninger om udlejede enkeltværelser og udlejede andelsboliger. En sådan løbende opfølgning på udbuddet af billige almene boliger er en af anbefalingerne fra Institut for Menneskerettigheder²⁷¹.

269 Se fx Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens notat Boliger til hjemløse og socialt udsatte borgere fra 2019 på Socialstyrelsens hjemmeside, www.socialstyrelsen.dk, for kommunernes muligheder for at tilvejebringe boliger til målgruppen af borgere i hjemløshed og andre socialt udsatte borgere via almenboligloven.

270 Rigsrevisionen (2014): *Beretning til statsrevisorerne om indsatsen overfor hjemløse*

271 Institut for Menneskerettigheder (2016): *Retten til bolig. Status 2015-2016*

Anvisninger for planlægning af boligindsatsen

Kommunen bør udarbejde en kortlægning af boligmassen, som kan bidrage til at belyse behovet for boliger til bekæmpelse af hjemløshed²⁷². Kortlægningen kan fx ske i forlængelse af VIVEs kortlægninger af antal borgere i hjemløshed mv., som gennemføres hvert andet år.

- » Kommunen bør sammenholde antallet af mindre, billige boliger med antallet af borgere i hjemløshed, således at det er muligt at påvirke fordelingen af boligstørrelse ved nybyggeri.
- » Kommunen bør ved renoveringsprojekter have opmærksomhed på, at ikke alle billige små boliger nedlægges.

Kommunen bør udarbejde en boligstrategi, som indeholder en målsætning om opnåelse af et trygt og inkluderende naboskab for alle borgere.

- » Kommunen bør have gode og velfungerende hellesteder forskellige steder i byen.
- » Kommunen kan med fordel fremme "det gode møde" mellem borgerne og aktørerne, der bruger byens rum.
- » Kommunen kan med fordel forebygge "det dårlige møde" mellem borgerne og aktørerne, der bruger byens rum, og reagere, når problemfyldte situationer opstår²⁷³.

Kommunen bør sikre et udbud af boliger, som svarer til behovene blandt borgere i hjemløshed, både hvad angår beliggenhed, størrelse, huslejeniveau og indretning, herunder også tilgængelighed for borgere i hjemløshed med fysiske funktionsnedsættelser.

- » Kommunen bør sikre at der er en tydelig beskrevet og kendt kommunal boligformidling.
- » Kommunen bør anvende anvisningsretten til almene familie- og ungdomsboliger.
- » Kommunen kan med fordel indgå aftaler med boligorganisationer om, at anvisningsretten særligt anvendes til den boligmasse, som borgere i hjemløshed kan betale²⁷⁴.
- » Kommunen bør vurdere muligheden for at indgå aftale med private udlejere om anvisningsret til den private boligmasse, såfremt kommunen har truffet beslutning om anvendelse af reglerne om kombineret udlejning i ét eller flere områder i kommunen.
- » Kommunen bør have særlig opmærksomhed på de forskellige borgergruppers behov for boliger, herunder fx unge som har behov for boliger, som matcher deres behov for at kunne komme i gang med job eller uddannelse.
- » Kommunen bør være opmærksom på muligheden for opførelse af botilbud, fx alternative plejehjemspladser, til borgere, som har behov for et sådant tilbud, herunder borgere i hjemløshed med plejkrævende problemstillinger.
- » Kommunen bør ligeledes være opmærksom på muligheden for opførelse af skæve boliger, som kan modsvare boligbehov hos borgere i hjemløshed med meget komplekse problemstillinger.

Kommunen bør i deres planlægning af byrummet tilgodese, at borgere i hjemløshed bliver en del af et fællesskab i lokalsamfundet.

- » Kommunen bør i forbindelse med nyetablering af botilbud have opmærksomhed på NIMBY-effekten²⁷⁵ og imødegå denne²⁷⁶.

272 Se fx Horsens Kommunes kortlægning af boligtilbud til socialt udsatte borgere. Horsens Kommune (2018): *Rapport om boligtilbud til socialt udsatte i Horsens Kommune*

273 Et eksempel på en strategi, som har fokus på at skabe byrum, der fremmer "det gode møde" mellem forskellige mennesker og aktører, er Odense Kommunes strategi for den inkluderende by og Housing First. Find strategien på Odense Kommunes hjemmeside, www.odense.dk.

274 Benjaminsen, L. (2019): *Boliger til unge i hjemløshed – muligheder og barrierer. En case-undersøgelse i tre kommuner*

275 NIMBY-effekten refererer til "Not In My Back Yard", som handler om, at man som medborger kan være forbeholden over for etablering af tilbud i umiddelbar nærhed af ens eget hjem, selvom man i udgangspunktet støtter, at socialt udsatte borgere får de fornødne tilbud.

276 Socialstyrelsen (2007): *Sociale tilbud og deres naboer. Idékatalog*

Kommunen bør sammentænke bolig- og socialpolitiske mål, således at arbejdet med at forebygge hjemløshed understøttes af konkrete, tværgående politiske målsætninger.

- » Der bør løbende følges op på sådanne mål i de respektive kommunale udvalg, og det bør kontinuerligt sikres, at de opstillede mål til stadighed understøtter den kommunale hjemløshedsindsats.



Praksis og gældende lovgivning

Kommunens anvisningsret

I henhold til almenboligloven skal en almen boligorganisation stille mindst hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunen med henblik på løsning af boligsociale problemer. Dog kan dette efter aftale med boligorganisationen omfatte op til samtlige af boligorganisationens boliger.

Kommunen skal anvise den boligsøgende en bolig på baggrund af en individuel vurdering af den boligsøgendes økonomiske, sociale og boligmæssige behov og en vurdering af beboersammensætningen i den afdeling, den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet. Desuden skal kommunen sikre sig, at den anviste boligsøgende kan betale den fastlagte leje for boligen²⁷⁷.

Kommunen kan endvidere beslutte, at op til hver fjerde ledige almene ungdomsbolig stilles til rådighed for kommunens løsning af unges boligsociale problemer²⁷⁸.

Der er mulighed for, at kommunen kan indgå aftale med private udlejere om kommunal anvisning til ledige boliger i kommuner, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om anvendelse af reglerne om kombineret udlejning i ét eller flere områder²⁷⁹. Regler om kommunal udlejning af boliger i privat udlejningsbyggeri er beskrevet i bekendtgørelse af lov om kommunal anvisningsret²⁸⁰.

Nye almene boliger til borgere i hjemløshed og socialt udsatte borgere

I henhold til almenboligloven kan kommunalbestyrelsen give tilsagn om statslig støtte til etablering af nye almene boliger ved nybyggeri og ombygning. Ved tilsagnet har kommunen mulighed for at stille de vilkår, der skal gælde for byggeriet, fx boligernes størrelse og huslejeniveau. Kommunerne har således mulighed for at bygge boliger i en størrelse og indretning, der muliggør en husleje til borgere med lav betalingsevne²⁸¹.

277 Almenboliglovens § 59, stk. 1 til 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020. Muligheden for at lave aftale om anvisning af en højere andel af en boligorganisations boliger er nærmere beskrevet i vejledning nr. 4120 af 27. december 1996 om udlejning af almene boliger mv., afsnit 5.2.1.

278 Almenboliglovens § 59, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

279 Almenboliglovens §§ 51 b og 59, stk. 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

280 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1045 af 6. november 2009.

281 Almenboliglovens § 115, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

Skæve boliger

Regler om skæve boliger er hjemlet i almenboligloven og nærmere regler er beskrevet i bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til særligt udsatte grupper (skæve boliger)²⁸². Der er afsat en bevilling på finansloven på årligt ca. 14 mio. kr. (2019), hvorfra kommunerne kan søge om støtte til etablering af skæve boliger til borgere i hjemløshed²⁸³.

Startboliger

I nogle kommuner er der oprettet startboliger, som er en særlig ungdomsboligtype. Startboliger er almene ungdomsboliger, der er målrettet unge 18-24-årige, som har særligt behov for en bolig med tilhørende bostøtte (social vicevært).

Formålet med startboliger er at sikre unge med forskellige grader af problemer en god start på et liv i egen bolig. En del af de unge, der står over for at bosætte sig i egen bolig, har betydelige vanskeligheder med at begå sig på boligmarkedet. De har svært ved at få fat i og fastholde en bolig, få tilværelsen i boligen til at fungere, omgås naboer mv. Målet med startboliger er, at den unge kommer i gang med arbejde eller uddannelse samt formår at fastholde en bolig. Der er knyttet voksenstøtte direkte til boligen og boligmiljøet²⁸⁴.

282 Bekendtgørelse nr. 75 af 28. januar 2020 samt i vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud mv. til voksne, afsnit IV, kapitel 15.

283 Almenboliglovens § 149a, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020. Se mere om ansøgning vedr. støtte til etablering af skæve boliger på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens hjemmeside, www.tbst.dk.

284 Vejledning nr. 69 af 10. september 2012 om startboliger til unge.

RETNINGSLINJE FOR BOLIGINDSATSER TIL BORGERE I HJEMLØSHED

Formål

Formålet med retningslinjen er, at der findes egnede boligløsninger til borgere i hjemløshed så hurtigt som muligt.

Retningslinjen understøtter:

- » At kommunen støtter borgerne i at finde både den rigtige boligløsning og yder den nødvendige støtte.



Værd at vide

Det er afgørende for borgere i hjemløshed, at alle fagpersoner (SKP, Jobcenter, Ungdommens Uddannelsesvejledning mv.) har fokus på at stabilisere den enkelte borgers boligsituation hurtigst muligt og at sikre, at den nødvendige støtte iværksættes gennem samarbejde med fx socialforvaltningen og boligorganisationer.

Særligt § 110-boformerne spiller en stor rolle i udredningen og afklaringen af boligløsninger for de borgere i hjemløshed, som opholder sig på boformerne. Boformerne bør i deres udredning have fokus på den enkelte borgers fremadrettede boligbehov, og de kan derfor indgå i arbejdet med at afklare og finde den bedst egnede boligløsning for den enkelte borger i tæt samarbejde med den kommunale myndighed.

Anvisninger for boligindsatser til borgere i hjemløshed

Kommunen bør have fokus på, at der fra starten af et forløb samarbejdes med den enkelte borger om at finde den rigtige boligløsning, så det indgår i udredningen og den kommunale handleplan.

- » Kommunen kan med fordel afklare og afstemme behov og forventninger til egen bolig med den enkelte borger samt sikre den nødvendige støtte til både at finde egnet bolig og at kunne flytte ind i boligen.
- » Kommunen bør sørge for at inddrage § 110-boformernes viden om den enkelte borgers fremadrettede boligbehov, når borgere i hjemløshed tager ophold på sådanne boformer. I de tilfælde udarbejder boformerne ofte en udredning, som også indeholder borgernes tanker om en fremtidig bolig, ligesom boformerne ofte er behjælpelige med boligsøgningen under borgernes ophold.
- » Kommunen bør hurtigst muligt afklare, hvilke behov for boligløsning den enkelte borger har, fx almen bolig, skæv bolig, bofællesskab, plads på et alternativt plejehjem, jf. servicelovens § 108, eller anden form for bolig.
- » Kommunen kan med fordel tilsigte, at unge ikke henvises til eller tager ophold på § 110-boformer, men at kommunen i stedet har alternative muligheder til unge, fx opretter startboliger eller gør brug af anvisningsretten til ungdomsboliger.

Kommunen skal sikre, at borgere i hjemløshed får mulighed for at finde og flytte til en egnet boligløsning²⁸⁵.

- » Kommunen bør sikre et godt samspil mellem boligsøgning og støtte til indskud/depositum, således at mulige boliger ikke mistes på grund af sagsbehandlingstid.
- » Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering, når der tages stilling til indskud/depositum til bolig samt borgernes behov for forskelligartet støtte i den sociale lovgivning²⁸⁶.
- » Det er god praksis, at kommunen konkret undersøger, om § 34 i lov om aktiv socialpolitik kan anvendes af borgere på overførselsindkomst med en tidligere lønindkomst, så det er muligt for dem at betale huslejen.
- » Kommunen kan med fordel have opmærksomhed på muligheden for at borgerne kan udleje/dele boliger, uden at det har økonomiske konsekvenser for dem²⁸⁷.



Praksis og gældende lovgivning

Kommunen skal ved anvendelse af disse retningslinjer have fokus på inddragelse af den enkelte borger og evt. pårørende. Kommunen skal også have fokus på en plan, som vil kunne sikre den enkelte borger en helhedsorienteret løsning til at kunne få en bolig²⁸⁸.

Kommunens anvisningsret

I henhold til almenboligloven skal en almen boligorganisation stille mindst hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunen med henblik på løsning af boligsociale problemer. Dog kan dette efter aftale med boligorganisationen omfatte op til samtlige af boligorganisationens boliger.

Kommunen skal anvise den boligsøgende en bolig på baggrund af en individuel vurdering af den boligsøgendes økonomiske, sociale og boligmæssige behov. Desuden skal kommunen sikre sig, at den anviste boligsøgende kan betale den fastlagte leje for boligen.

Kommunen kan endvidere beslutte, at op til hver fjerde ledige almene ungdomsbolig stilles til rådighed for kommunens løsning af unges boligsociale problemer²⁸⁹.

Styringsdialogen i den almene boligsektor

Kommunen har pligt til at føre en dialog i form af regelmæssige møder med boligorganisationen om dennes virksomhed, herunder om udviklingen i det enkelte boligområde (styringsdialog). Dialogen føres på grundlag af en rapportering, som boligorganisationen årligt indsender til kommunen. Styringsmodellen skal gøre det muligt for kommunerne i højere grad at målrette tilsynets ressourcer mod områder, der kræver boligpolitisk koordinering, og områder hvor tidlige indgreb er nødvendige – dvs. føre et mere proaktivt tilsyn. Boligorganisationerne og kommunen skal således i styringsdialogen drøfte større udfordringer, som boligorganisationerne står overfor, samt gøre status med hensyn til,

285 Servicelovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og almenboliglovens §§ 5b og 6f, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

286 Servicelovens § 1, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

287 Aktivlovens § 33, stk. 1, pkt. 9, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

288 Retssikkerhedslovens § 4 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 141, stk. 7, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

289 Almenboliglovens § 59, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

om sektorens målsætninger efterleves herunder udlejningen, boligområdernes og afdelingernes situation og udvikling samt nybyggeri og renovering²⁹⁰.

Økonomisk støtte

Kommunen kan efter boligstøtteleven yde lån til betaling af indskud i almene boliger²⁹¹.

Kommunen kan derudover yde støtte til personer med en tidligere lønindkomst, som har været ude for en ændring af deres forhold, og som derfor er særligt vanskeligt stillede på grund af høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Inden kommunen giver støtte, skal det undersøges, om der kan skaffes en rimelig, billigere bolig²⁹².

Kommunen har også mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse²⁹³. Hvis en ansøger, som modtager hjælp efter aktivloven, til stadighed har problemer med at betale huslejen til tiden, kan kommunen overveje at administrere hjælpen²⁹⁴.

Efter Ankestyrelsens praksis kan kommunen ikke give afslag på ansøgning om enkeltudgifter alene med baggrund i at ansøgeren har kunnet spare op af sit rådighedsbeløb. Det fordrer, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske forhold sammenholdt med betydning af om afholdelse af udgiften i afgørende grad vanskeliggør mulighederne for at klare sig selv i fremtiden eller har afgørende betydning for den enkelte ansøgers livsførelse²⁹⁵.

Hvis en borger har behov for ophold i en udslusningsbolig ved overgangen til det almindelige boligmarked i forbindelse med udflytning fra fx en § 110-boform efter serviceloven, skal kommunen godtgøre borgeren forskellen mellem den leje mv., som borgeren betaler boligorganisationen fratrukket individuel boligstøtte, og borgerens hidtidige opholdsbetaling til boformen²⁹⁶.

Hjælp til flytningen

Tilflytningskommunen kan yde hjælp til en flytning, som forbedrer ansøgerens eller familiens bolig- eller erhvervsforhold, herunder en flytning, hvor der flyttes fra en bolig med en boligudgift, der ikke svarer til ansøgerens eller familiens økonomiske formåen, til en bolig med en lavere boligudgift. Hjælpen er betinget af, at ansøgeren eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale udgiften²⁹⁷.

Ankestyrelsen fastslår i principafgørelse 27-15, at formålet med bestemmelsen er bl.a. at yde den nødvendige hjælp til, at ansøgeren kan få en, efter sine forhold, rimelig bolig.

290 Almenboliglovens § 6f, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

291 Boligstøttelevens §§ 54-56, jf. lovbekendtgørelse nr. 48 af 16. januar 2019.

292 Aktivlovens § 34, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 og bekendtgørelse nr. 1598 af 27. december 2019.

293 Aktivlovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

294 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

295 Ankestyrelsens principafgørelse 27-15, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

296 Almenboliglovens § 63, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020 og vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 114-219.

297 Aktivlovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

Der kan ikke gives afslag på hjælp til flytning alene med den begrundelse, at ansøgeren har haft mulighed for at spare op til udgiften. Kommunen skal vurdere ansøgningen på baggrund af ansøgerens økonomiske forhold på ansøgningstidspunktet. Der kan heller ikke gives afslag alene med den begrundelse, at ansøger selv er skyld i at være uden bolig. Dette gælder også i tilfælde, hvor ansøgeren hidtil har haft en passende bolig, og hvor personen selv har opsagt sin hidtidige bolig, umiddelbart før der ansøges om hjælp til flytning.

Derimod kan ansøgers forhold forud for ansøgningen få betydning for, hvilken bolig der må anses for passende, og dermed for hvilken form for hjælp kommunen er forpligtet til at yde.

At ansøger er boligløs betyder således ikke, at der nødvendigvis er ret til hjælp til at flytte ind i den ansøgte bolig. Ansøgeren kan henvises til andre løsninger på boligproblemet, som efter en konkret vurdering kan anses for passende. Der kan være tale om boliger med lavere indflytningsomkostninger, boliger med mulighed for beboerindskudslån eller boliger, som kan udgøre en midlertidig løsning på boligproblemet.

Ved vurderingen af, om ansøger kan henvises til en midlertidig løsning af boligproblemet, kan der fx lægges vægt på størrelsen og sammensætningen af ansøgerens husstand, og om der er mulighed for fremadrettet at spare op til flytteudgifterne. Det kan efter omstændighederne endvidere indgå i vurderingen, om ansøgeren forud for ansøgningen har haft anledning til og mulighed for at spare op til flytteudgifterne, eller om ansøger selv er skyld i at være uden bolig.²⁹⁸

Der kan efter en konkret og individuel vurdering også tildeles økonomisk hjælp til flytning i form af personligt tillæg til en førtidspensionist omfattet af pensionslovgivningen før 1. januar 2003 og til en folkepensionist, hvis pensionisten er økonomisk særligt vanskelig stillet, og det økonomiske behov ikke kan afhjælpes gennem private midler eller støtte efter anden lovgivning.²⁹⁹ Hjælpen kan gøres betinget af tilbagebetaling, hvis pensionisten fx i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

298 Ankestyrelsens principafgørelse 27-15, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

299 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 17, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019, og lov om social pension § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

RETNINGSLINJE FOR BEVÆGELSE FRA BOLIG TIL HJEM

Formål

Formålet med retningslinjen er, at kommunen yder borgere i hjemløshed støtte til at gøre boligen til et hjem ud fra den enkelte borgers egne behov og ønsker til et hjem.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed får støtte til at gøre deres bolig til et reelt hjem, som den enkelte borger har lyst til og evner at bo og opholde sig i.
- » At borgere fastholder deres bolig, når de oplever at føle sig hjemme i boligen og lokalområdet.



Værd at vide

Det at få en bolig, er ikke det samme som at få et hjem, og det at gøre en bolig til et sted, hvor man også føler sig hjemme, kræver en indsats – især når man ikke har været vant til at have et hjem. Det, der gør en bolig til et hjem, handler både om at indrette sig i boligen, at kunne overkomme de praktiske gøremål og økonomiske forpligtelser, der følger med boligen, og om at have indhold i hverdagen, fx gennem sociale relationer. Et hjem er i høj grad forbundet med følelser og rutiner, fx følelsen af at høre til og være tryk, og rutinen med at vande blomster eller købe ind, så der er noget i køleskabet.

Når en borger i hjemløshed får en bolig, er det vigtigt, at vedkommende understøttes i at gøre boligen til et hjem. Det gælder både den praktiske indretning af boligen og de psykiske omstillingsprocesser, som er nødvendige for den enkelte borger³⁰⁰.

Anvisninger for bevægelse fra bolig til hjem

Kommunen bør have opmærksomhed på, at arbejdet med at gøre en bolig til et hjem afhænger af, i hvilken livssituation den enkelte borger befinder sig i.

- » Kommunen bør have opmærksomhed på, at der som udgangspunkt arbejdes ud fra den enkelte borgers egne behov og ønsker til et hjem.

300 Højring, L.H. (2019): *Hjemløse og hjemlighed. Fortællinger om arkitektur og mennesker* og Løvstad, C.V., Svendsen, C.B. og Ramsbøl, H. (2018): *"Mit hjerte skal nok lige acceptere, at det er mit hjem det her" – hjemløse unges erfaringer med hjem og hjemløshed*

Kommunen bør have fokus på at give den nødvendige hjælp til at gøre boligen til et hjem.

- » Kommunen bør efter ansøgning yde økonomisk hjælp til etablering i boligen ud fra en samlet økonomisk vurdering af borgerens forhold på ansøgningstidspunktet³⁰¹.
- » Det er god praksis at udlevere 'startpakker' i forbindelse med indflytning, eventuelt i samarbejde med frivillige og private organisationer.
- » Kommunen skal undersøge, hvilket hjælpebehov den enkelte borger har, som kan indeholde både personlig og praktisk hjælp, socialpædagogisk støtte og økonomisk støtte, fx til indskud og nødvendig indbo³⁰².
- » Kommunen kan med fordel have fokus på netværk og naboskab, så der skabes rummelighed, fx i opgangen, så nabohjælp bliver en naturlig del af hverdagen.
- » Der bør være tæt samarbejde med boligsociale medarbejdere, der hvor disse findes.

Kommunen skal have fokus på samarbejde mellem forskellige relevante forvaltninger, så alle parter og aktører ved, hvor og hvem der skal handle, involveres og støtte i hvilke situationer³⁰³.



Praksis og gældende lovgivning

Kommunens pligt til helhedsorienteret sagsbehandling

Kommunerne skal have fokus på deres pligt til at anlægge en helhedsvurdering af den enkelte borgers situation, herunder at behandle alle anmodninger om hjælp efter alle de sociale bestemmelser, herunder også beskæftigelseslovgivningen. Baggrunden er erkendelsen af, at det kan have en stor betydning, at en social indsats tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation³⁰⁴.

Hjælp til etablering

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en borger, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse³⁰⁵.

Efter Ankestyrelsens praksis kan kommunen ikke give afslag på ansøgning om økonomisk støtte alene med den begrundelse, at borgeren kunne spare op af sit rådighedsbeløb³⁰⁶.

Personligt tillæg

Førtidspensionister efter reglerne om pension før 1. januar 2003 og folkepensionister, hvis økonomiske forhold er særligt vanskelige, kan søge om økonomisk hjælp i form af personligt tillæg til rimelige og nødvendige udgifter, her-

301 Ankestyrelsens principafgørelse 27-15, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

302 Servicelovens § 1, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

303 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

304 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

305 Aktivlovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

306 Ankestyrelsens principafgørelse 27-15, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

under til dækning af flytteudgifter og dobbelt husleje³⁰⁷. Personligt tillæg kan ydes efter en konkret og individuel vurdering af den enkelte pensionists økonomiske forhold og kun, når det økonomiske behov ikke kan afhjælpes gennem private midler eller støtte efter anden lovgivning. Hjælpen kan gøres betinget af tilbagebetaling, hvis pensionisten fx i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

Hjælp i form af tildeling af bostøtte

Socialpædagogisk støtte skal ydes til en borger, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor. Socialpædagogisk støtte kan bestå af hjælp, rådgivning, støtte eller omsorg, således at borgeren kan leve et liv på egne præmisser. Socialpædagogisk støtte kan også bestå af oplæring i eller genoptræning af en række færdigheder, som sætter borgeren i stand til at leve et så selvstændigt liv som muligt³⁰⁸. Socialpædagogisk støtte kan ydes som et element i et samlet tilbud om bl.a. rådgivning, støtte, hjælp til pleje, behandling, træning eller ledsagelse til en borger uanset vedkommendes boform.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 6-18 præciseret, at det ikke er en betingelse, at den betydelige funktionsnedsættelse eller de særlige sociale forhold er varige, eller at borgeren har en diagnose. Socialpædagogisk støtte kan bevilges samtidig med, at borgerens forhold er under afklaring, fx fordi behandlingsmulighederne ikke er udtømte, at borgeren er under helbredsmæssig udredning, eller fordi uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder ikke er afklaret. Socialpædagogisk støtte kan bevilges til en borger, der har ressourcer til at kunne klare sig selv på nogle områder, men samtidig har behov for hjælp på andre områder.

Hjælpen skal ydes uanset borgernes boform – altså også til en borger, der bor på plejehjem eller i lignende boformer – og kan ydes i kombination med anden støtte, men kommunen er ikke forpligtet til at yde hjælpen i form af en fast og kontinuerlig støtteperson. Hjælpen skal tage udgangspunkt i den enkelte borgers individuelle situation med respekt for borgerens egne behov og ressourcer³⁰⁹.

Der kan anvendes forskellige metoder til at yde individuel bostøtte, herunder fx tre forskellige specialiserede og intensive støttemetoder kaldet ACT, ICM og CTI³¹⁰.

Forskning fra udlandet har vist, at disse tre støttemetoder er effektive til at få borgere i hjemløshed i egen bolig og til at fastholde boligen. Forskningen viser generelt, at det er kombinationen af en bolig og en individuel, intensiv bostøtte, der tilsammen giver en høj chance for, at borgerne kommer ud af hjemløshed. Resultaterne viser, at blandt borgere, der både får en bolig, og som samtidig får støtte gennem de tre støttemetoder, fastholder ca. 90 pct. boligen i undersøgelsesperioden³¹¹.

307 Lov om social pension § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019, og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 17, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019.

308 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

309 Ankestyrelsens principafgørelse 6-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

310 Se retningslinje om specialiserede indsatser og faglig viden.

311 Rambøll Management Consulting og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*

RETNINGSLINJE FOR BOLIGFASTHOLDELSE

Formål

Formålet med retningslinjen er, at kommunen arbejder med boligfastholdelse for borgere, som tidligere har levet i hjemløshed, og borgere som er i risiko for hjemløshed ved at anvende de redskaber, som kommunen kan tage i brug³¹².

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere, som har erfaring med en hjemløshedssituation eller er i risiko for hjemløshed, støttes i fastholdelsen af deres boligløsning.



Værd at vide

Kommunen spiller en central rolle i at forebygge, at lejere udsættes af deres bolig. Det er derfor vigtigt, at kommunen har et særligt fokus på, og gør en særlig indsats for, at forebygge udsættelser af lejere³¹³. Der er en betydelig gevinst for både borgerne og samfundet i at sikre, at borgerne opnår og fastholder en stabil boligløsning. Udsættelser er forbundet med både personlige og økonomiske omkostninger. Der gøres med det boligsociale arbejde en stor indsats for at forebygge udsættelser, men forebyggelse af udsættelser kræver også et godt samarbejde mellem kommune, boligorganisationer og fogedretten. Derudover kræver det, at det kommunale hjælpesystem er tilgængeligt, fx via en bekymrings-mailadresse eller kontaktoplysninger, der kan anvendes af boligorganisationer og private udlejere, hvis en borger er undervejs til at blive udsat af boligen pga. adfærd eller restancer, og at der er opmærksomhed på alle, som har særlige sociale problemer. Opmærksomhed på muligheden for gældsrådgivning og behandling for ludomani kan også medvirke til forebyggelse af udsættelser. Lav indkomst, lavt rådighedsbeløb, stor gæld, en relativ stor indkomstanvendelse på boligudgifter og utilstrækkelig administration af økonomi er af afgørende betydning for, at lejere bliver sat ud af deres bolig. Disse forhold kan yderligere forstærkes, hvis lejeren har mistet sit job, oplevet ændringer i familie- og boligforhold, har misbrugsproblemer og/eller er psykisk sårbar. Udsættelser er med til at fastholde og forstærke socialt udsatte borgere i deres situation og forringer deres udsigter til at få en hverdag med en stabil tilknytning til bolig- og arbejdsmarkedet. Unge udgør en særligt sårbar gruppe, når det kommer til udsættelser af boligen, og unge uden uddannelse er markant overrepræsenterede blandt gruppen af udsatte lejere³¹⁴.

312 Ankestyrelsen (2018): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer, især side 53 til 60 og Ankestyrelsen (2014): Ankestyrelsens undersøgelse af: Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere, især side 61 til 74.*

313 Vejledning nr. 9857 af 31. august 2016 om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere, punkt 1.

314 Christensen, G. og Nielsen, T.H. (2008): *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig – og konsekvenserne af en udsættelse*

Anvisninger for boligfastholdelse

Kommunen bør udarbejde en strategi for, hvordan antallet af udsættelser af lejere begrænses.

- » Kommunen bør udarbejde skriftlige retningslinjer for behandlingen af sager om udsættelsestruede lejere.

Kommunen skal handle hurtigt på underretninger om, at borgerne udsættes af deres bolig³¹⁵.

- » Kommunen bør have aftaler med boligorganisationer og fogedretten om arbejds gange ved huslejerestancer for at imødegå udsættelser.
- » Kommunen kan med fordel overveje at opfordre boligorganisationer og private udlejere til tidligt at lave bekymringshenvendelser til kommunen med henblik på at forebygge udsættelser.
- » Kommunen bør understøtte det boligsociale arbejde, således at der sættes fokus på en tidlig indsats med henblik på at forebygge udsættelser.
- » Kommunen bør være opmærksom på, om der kan være behov for økonomisk hjælp og vejlede om denne form for hjælp for at sikre, at der ikke opstår så høje huslejerestancer, at der er risiko for at borgerne bliver udsat af deres bolig.
- » Kommunen bør tilbyde borgerne en administrationsaftale, såfremt den enkelte borger har behov herfor for at forebygge udsættelse, uanset om kommunen bevilger hjælp til dækning af huslejerestance.

Kommunen bør have fokus på samarbejde mellem de forskellige relevante forvaltninger, så alle ved, hvor de skal henvende sig, når der opstår problemer vedrørende boligen.

- » Kommunen bør overveje muligheden for at administrere borgernes indtægt, såfremt betingelserne er tilstede, så husleje og andre boligudgifter betales direkte til boligudlejer/leverandør³¹⁶.
- » Det er god praksis at have en bekymringsmail eller -telefon, som borgere/naboer, boligorganisationer og private udlejere kan henvende sig til, og at der bliver handlet på bekymringen.

Kommunen bør have en særlig opmærksomhed på muligheden for bevarelse af borgernes bolig i forbindelse med indsættelse i Kriminalforsorgens regi³¹⁷.



Praksis og gældende lovgivning

Generelt om kommunens handlepligt i udsættelsessager

Kommunen har i en række tilfælde pligt til at handle hurtigt i forhold til udsættelsestruede lejere. Det er tilfældet, når kommunen modtager underretning fra en almen boligorganisation om, at en anmodning om en lejer udsættelse af et lejemål på grund af betalingsmisligholdelse indsendes til fogedretten. Det samme gælder, når kommunen modtager underretning fra fogedretten om, at en lejer udsættes af et beboelseslejemål. Sidstnævnte situation omfatter såvel almene som private udlejningsboliger.

315 Retssikkerhedslovens § 5a, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og almenboliglovens § 59, stk. 11 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

316 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019, Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 35, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 36, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

317 Bekendtgørelse nr. 1471 af 16. december 2019 om hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus §§ 2-4.

I nogle tilfælde skal kommunen straks behandle spørgsmål om hjælp, når den modtager en sådan underretning. Forpligtelsen til at foretage en sådan helhedsvurdering gælder:

- » hvis der er børn og unge i husstanden, eller
- » hvis kommunen er i besiddelse af oplysninger om lejeren, som sandsynliggør, at denne har behov for hjælp.

I andre tilfælde, hvor kommunen modtager en underretning fra en almen boligorganisation eller fra fogedretten, har kommunen pligt til straks at kontakte udsættelsestruede lejere³¹⁸.

Hvis boligorganisationen sender påkrav vedr. en restance til en lejer, der har fået anvist boligen af kommunen, inden for det første år efter lejeforholdets påbegyndelse, skal boligorganisationen samtidigt underrette kommunen om påkravet.

Kommunen skal efter modtagelse af en sådan underretning indkalde lejeren til et møde med henblik på at drøfte den restance, som er grund til påkravet, og den fremtidige betaling af huslejen og andre pligtige pengeydelse i lejemålet. Mødet skal fastsættes til at finde sted inden udløbet af påkravsfristen³¹⁹.

Reglerne er nærmere beskrevet i vejledning nr. 9857 af 31. august 2016 om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere, der også beskriver forskellige handlemuligheder for kommunerne.

Økonomisk støtte til enkeltudgifter

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, herunder til huslejerestancer, til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen er af helt afgørende betydning for ansøgerens eller familiens livsførelse³²⁰.

Det kan fx være hjælp til betaling af huslejerestance, hvis en familie med børn ellers vil blive sat på gaden på grund af huslejerestancen. Hvis en ansøger, som modtager hjælp efter aktivloven, til stadighed har problemer med at betale huslejen til tiden, kan kommunen overveje at administrere hjælpen.

Midlertidig huslejhjælp

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede midlertidige huslejudgifter til en person, der er udsættelsestruet på grund af huslejerestancer, hvis det på sigt kan forebygges, at personen udsættes af boligen. Kommunen kan betinge hjælpen af, at personen indgår en administrationsaftale, medvirker til fastsættelse af en plan for flytning til en mere passende bolig eller deltager i gældsrådgivning eller lignende. Kommunen skal særligt rette hjælpen til børnefamilier og socialt udsatte personer. Kommunen kan bestemme, at hjælpen udbetales direkte til udlejeren. Udgiften til hjælpen afholdes fuldt ud af kommunen.

318 Retssikkerhedslovens § 5 a, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

319 Almenboliglovens § 59, stk. 11 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020.

320 Aktivlovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

Man kan ikke anvende den midlertidige huslejhjælp til direkte at kompensere for økonomiske sanktioner givet efter denne eller anden lovgivning vedrørende forsørgelsesgrundlaget.

Hjælp til midlertidig huslejhjælp kan kun ydes, hvis personen ikke har økonomisk mulighed for at betale huslejudgifter³²¹.

Personligt tillæg

Førtidspensionister efter reglerne om pension før 1. januar 2003 og folkepensionister, hvis økonomiske forhold er særligt vanskelige, kan søge om økonomisk hjælp i form af personligt tillæg til rimelige og nødvendige udgifter, herunder til dækning af flytteudgifter og dobbelt husleje³²². Personligt tillæg kan ydes efter en konkret og individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold og kun, når det økonomiske behov ikke kan afhjælpes gennem private midler eller støtte efter anden lovgivning. Hjælpen kan gøres betinget af tilbagebetaling, hvis pensionisten fx i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

Tilbud om administrationsaftaler

Kommunen kan *undtagelsesvis* udbetale hjælpen på anden måde, herunder for kortere perioder, hvis

- 1) en person uanset vejledning ikke skønnes selv at kunne administrere kontante beløb,
- 2) en person gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen eller
- 3) en persons udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om pågældendes udsættelse af beboelseslejemål på grund af betalingsmisligholdelse³²³.

Kommunen kan indgå aftale med en pensionist om administration af pensionen. Kommunen har også mulighed for at træffe afgørelse om administration af pensionen, når kommunen skønner, at pensionisten ikke kan administrere pensionen, fx hvis pensionisten gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen, eller hvis pensionistens udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om udsættelse på grund af misligholdelse med betaling³²⁴. Er pensionisten indstillet på at indgå en frivillig aftale med kommunen, bør denne mulighed foretrækkes som en mindre vidtgående foranstaltning.

Hjælp til løbende udgifter under varetægtsfængsling eller afsoning

En indsat, hvis bolig bør bevares af hensyn til den indsattes benyttelse, heraf under udgang eller efter løsladelsen, har ret til hjælp til dækning af en rimelig boligudgift, hvis pågældende ikke selv har indtægter eller formue, der kan dække udgifterne.

Hvis den forventede afsoningstid overstiger seks måneder, skal kommunen undersøge, om den indsattes boligbehov kan dækkes på anden måde end ved hjælp til dækning af en rimelig boligudgift efter § 2 i bekendtgørelse om hjælp til personer, der er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning af straf i fængsel eller arresthus,, fx ved fremleje eller ved, at der på anden måde sikres den indsatte en bolig ved løsladelsen³²⁵.

321 Aktivlovens § 81 a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

322 Lov om social pension § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019, og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 17, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019.

323 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

324 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. § 35, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 36, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

325 Jf. bekendtgørelse nr. 1471 af 16. december 2019, §§ 2-4.

Ved huslejerestancer, som er opstået før, men endnu ikke betalt ved varetægtsfængsling eller afsoning, kan kommunen yde støtte til betaling af restancen efter aktivlovens §§ 81 og 81a, som nævnt i afsnittet om mulighed for økonomisk støtte³²⁶.

For borgere som får førtidspension eller pension, stoppes udbetalingen af denne, når de indsættes til strafafsoning i fængsel eller arresthus. Kommunen kan dog beslutte at, at der skal udbetales en del af pensionen til dækning af udgifter til husleje og lignende under indsættelsen, såfremt der er rimelig udsigt til, at den enkelte borger vil kunne løslades inden for et tidsrum af omkring seks måneder efter strafafsoningens påbegyndelse. Ved varetægtsfængsling kan perioden forlænges.

Udbetaling af pension ophører for borgere, som bevidst unddrager sig strafforfølgning her i landet i tilfælde hvor:

- 1) den pågældende er varetægtsfængslet,
- 2) politiet eftersøger den pågældende med henblik på varetægtsfængsling eller
- 3) der foreligger en varetægtsfængslingskendelse.

Udbetaling af pension ophører endvidere for borgere, som bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse her i landet, hvis den pågældende er idømt en ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse³²⁷.

Støtte til at kunne bo i egen bolig

Socialpædagogisk støtte skal ydes til personer, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor. Socialpædagogisk støtte kan bestå af hjælp, rådgivning, støtte eller omsorg, således at den pågældende kan leve et liv på egne præmisser. Socialpædagogisk støtte kan også bestå af oplæring i eller genoptræning af en række færdigheder, som sætter den pågældende i stand til at leve et så selvstændigt liv som muligt³²⁸.

Socialpædagogisk støtte ydes uafhængigt af boform. Den socialpædagogiske støtte vil således kunne ydes til beboere i botilbud, bofællesskaber, opgangsfællesskaber, boligafdelinger for socialt udsatte, selvstændig bolig mv.

De forskellige former for socialpædagogisk støtte skal tage udgangspunkt i den enkeltes særlige behov og forudsætninger.

Socialpædagogisk støtte til personer med særlige sociale problemer, herunder psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og hjemløshed, kan fx være rettet mod en større selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen mv. Målet kan være, at den pågældende i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud. Der kan fx også være tale om støtte i forbindelse med udslusning fra en social boform efter §§ 107-110 eller lejere i boligafdelinger for socialt udsatte (skæve boliger)³²⁹.

326 Aktivlovens §§ 81 og 81a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019

327 Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 45, stk. 1 og 2 og § 45a, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019 og lov om social pension § 46, stk. 1 og 2 og § 46a, stk. 1 og 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

328 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

329 Vejledning nr. 10284 af 11. december 2017. om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 1-3.

Det relationsskabende arbejde er helt centralt i den socialpædagogiske støtte. Støtten kan derfor med fordel tilrettelægges på en sådan måde, at der skabes de nødvendige rammer for, at den person, der modtager støtten, kan opbygge og bevare en relation til den eller de medarbejdere, der udfører indsatsen. Det relationsskabende handler dermed både om som medarbejder at kunne skabe en relation til borgerne, og om at kunne understøtte borgernes muligheder for at skabe relationer til andre borgere og derved forbedre sit sociale netværk.

Rådgivningsindsatsen udgør en vigtig faktor i socialpædagogisk støtte, idet rådgivning både kan have en forebyggende og en støttende effekt.

Ankestyrelsen har præciseret praksis for brug af socialpædagogisk støtte i principafgørelse 6-18³³⁰.

Sammenhæng til SKP-ordningen

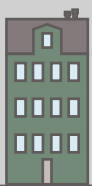
Opgaven for SKP-ordningen er ved opsøgende arbejde at opbygge og skabe kontakt til de mest socialt udsatte og isolerede borgere med psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og hjemløshed, som ikke selv magter at kontakte de etablerede tilbud. Formålet er at tilbyde en hjælp, der understøtter og styrker muligheden for et liv på egne præmisser med større personlig og social mestring. Erfaringsmæssigt kræver det opsøgende arbejde tid og tålmodighed. Når der er skabt kontakt og tillid mellem den enkelte borger og SKP-medarbejderen, vil dennes funktion i det videre arbejde være at bygge bro til omverdenen, fx de kommunale myndigheder, væresteder, behandlingssystemet, sundhedsvæsenet mv.

Der vil ofte være en sammenhæng mellem SKP-ordningen og socialpædagogisk støtte efter § 85. Når borgerne har fået den nødvendige tillid og er motiveret til at indgå i et mere fast og struktureret forløb for at forbedre deres psykiske og sociale funktioner, samt opbygge sociale netværk og få mere struktur i dagligdagen, kan det være relevant at støtte- og kontaktfunktionen overgår til socialpædagogisk støtte efter § 85. Socialpædagogisk støtte efter § 85 er en visiteret ydelse og kommunen træffer afgørelse om omfang og indhold efter de almindelige bestemmelser.

Der kan ikke fastsættes tidsmæssige rammer for, hvor lang tid det tager at etablere en SKP-ordning, og hvornår støtte- og kontaktforholdet skal afsluttes³³¹.

330 Ankestyrelsens principafgørelse 6-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

331 Vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 11.





Kapitel 5: Borgerrettede indsats

Introduktion

En samlet indsats mod hjemløshed omfatter en bred vifte af borgerrettede indsats – dvs. indsats hvor den enkelte borger er modtager og i centrum. Det er i disse indsats, der arbejdes med at understøtte udviklingen i den enkelte borgers situation med udgangspunkt i den enkeltes drømme, ønsker og behov, og det er i disse indsats, alt forarbejdet med organiseringen af indsatserne og samspillet omkring dem, kommer i spil. Det er også i udfoldelsen af disse indsats, det bliver tydeligt, hvis ikke den bagvedliggende organisering og det nødvendige tværgående samspil fungerer. Det bliver ligeledes tydeligt, hvis ikke de involverede medarbejdere har de rigtige kompetencer og den nødvendige viden om og tro på de borgere i hjemløshed, som de arbejder med.

Borgere i hjemløshed kan modtage enten få eller mange forskellige borgerrettede indsats på et givent tidspunkt i livet. En stor del af disse indsats er forankret i kommunalt regi, hvor de er en del af den vifte af tilbud, som kommunen tilbyder socialt udsatte borgere. Indsatserne er hver især underlagt nogle rammer, inden for hvilke de udføres, men derudover vil der i praksis være brug for at kunne sammensætte indsatserne fleksibelt og i kombination alt efter den enkelte borgers konkrete ønsker og behov.

Mange borgere i hjemløshed har brug for rådgivning og vejledning om muligheder, fx gennem de muligheder for hjælp, som kommunen kan tilbyde og visitere til. Det er dog ikke alle borgerne, som formår selv at opsøge hjælp – hverken når der er behov for rådgivning, eller når der er behov for hjælp og støtte. To vigtige borgerrettede indsats i kommunalt regi er derfor rådgivningsforpligtelsen og det opsøgende og kontaktskabende arbejde.

Uanset hvor få eller mange forskellige indsats, den enkelte borger i hjemløshed modtager, er et væsentligt element i dem at have et helhedsorienteret perspektiv. Det vil sige, at lige meget hvor den enkelte borger henvender sig, og lige meget hvilken indsats der igangsættes, bør de involverede medarbejdere have fokus på hele borgerens livssituation, således at alle relevante aspekter kan inddrages i indsatsen. Det kræver også et blik for eventuelle andre nødvendige eller allerede igangværende indsats, således at der sikres en understøttende og positiv sammenhæng mellem den enkelte borgers indsats.

RETNINGSLINJE FOR RÅDGIVNING OG VEJLEDNING

Formål

Formålet med retningslinjen er, at borgere i hjemløshed har adgang til kvalificeret rådgivning og vejledning om de sociale, økonomiske og helbredsmæssige problematikker, som følger af en udsat livsposition, samt rådgivning og vejledning om muligheder for støtte til at undgå eller til at komme ud af en hjemløshedssituation.

Retningslinjen understøtter:

- » At der i kommunen arbejdes med rådgivning, vejledning og støtte til at opnå kontakt med og derigennem understøtte borgere i hjemløshed i bedst mulig håndtering af livssituation og forandringsbehov.
- » At de forskellige kommunale forvaltninger, fx borgerservice, ydelseskantor mv., der har kontaktoverflader til borgere i hjemløshed, organiserer sig, så der sikres relevant og helhedsorienteret rådgivning og vejledning til disse borgere.
- » At borgere oplever at have modtaget relevant og helhedsorienteret rådgivning og vejledning, herunder også vejledning om klagemuligheder.



Værd at vide

Borgere i hjemløshed møder ofte kun afgrænsede dele af det offentlige hjælpesystem, fx jobcenter, misbrugsbehandling eller ydelseskantor, hvor de enkelte instanser har særligt fokus på eget ansvarsområde. Borgernes ofte mange og komplekse problemer indebærer et behov for, at det også prioriteres at give en målrettet, kvalificeret og helhedsorienteret rådgivning og vejledning om den enkelte borgers livssituation. For at understøtte dette er der behov for særlig opmærksomhed på at skabe gode og trygge rammer for rådgivnings- og vejledningssituationen.

Socialt udsatte borgere, herunder borgere i hjemløshed, har ofte svært ved at bruge den klageadgang, de lovgivningsmæssigt har ret til. En undersøgelse fra Rådet for Socialt Udsatte viser, at det bl.a. skyldes barrierer som kommunernes håndtering af klagevejledningspligten³³². Det er derfor væsentligt at være opmærksom på at give borgerne rådgivning om og vejledning i deres muligheder for at påklage afgørelser.

332 Rådet for Socialt Udsatte (2020): *Socialt udsattes brug af klagesystemet*

Anvisninger for rådgivning og vejledning

Rådgivning og vejledningssamtaler skal tage udgangspunkt i den enkelte borgers perspektiv³³³.

- » Medarbejderne med de nødvendige kompetencer til rådgivning og vejledning bør tilbyde borgerne en samtale om den enkeltes samlede livssituation og derved hjælpe med at klarlægge problemer og finde løsnings- og handlemuligheder.
- » De emner, som er relevante for borgerne både aktuelt og fremadrettet, bør tages op i samtalen og kan ud over boligsituationen fx være misbrugsbehandling, botilbud, uddannelse, beskæftigelse, trivsels- og helbredsmæssige spørgsmål.

Tilbuddet om rådgivning og vejledning skal være tilgængeligt³³⁴.

- » Kommunen skal stille rådgivning og vejledning gratis og anonymt til rådighed for borgerne³³⁵.
- » Kommunen skal sikre, at rådgivning og vejledning opleves tilgængeligt af borgerne³³⁶.
- » Rådgivning og vejledning bør indgå i de tilbud, som borgerne i øvrigt er i kontakt med, og der bør være opsøgende og fremskudte indsatser på fx væresteder mv.

Faglighed og viden i rådgivnings- og vejledningstilbuddet bør understøtte et tværgående og helhedsorienteret perspektiv.

- » Det er god praksis at sikre, at medarbejderne, som yder rådgivning og vejledning til borgere i hjemløshed, ud over viden om målgruppens livssituation og udfordringer, har kompetencer og viden om øvrige hjælpetilbud og muligheder i kommunen og i nærområdet.

God rådgivning og vejledning skal sikre, at der ved behov henvises til anden relevant aktør og relevant støtte eller muligheden for at klage over afgørelser mv.³³⁷.

- » En god henvisning af borgerne til andre muligheder for støtte bør indeholde tilbud om opfølgning og vejledning, så borgerne hjælpes bedst muligt til at opnå kontakt med andet relevant hjælpetilbud.
- » Kommunen skal være opmærksom på den udvidede vejledningsforpligtelse over for udsatte borgere og borgere med digitale vanskeligheder³³⁸.



Praksis og gældende lovgivning

Helhedsvurdering

Kommunen har pligt til at anlægge en helhedsvurdering af den enkelte borgers situation. Kommunen har ligeledes en forpligtelse til at behandle anmodninger om hjælp efter alle de sociale bestemmelser, herunder også beskæftigelseslovgivningen. Dette følger af retssikkerhedslovens § 5, og baggrunden for denne er erkendelsen af, at det kan have stor betydning, at en social indsats tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af den enkelte borgers situation.

333 Servicelovens § 1, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

334 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

335 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020

336 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020

337 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

338 Servicelovens § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Myndighederne skal ikke kun være opmærksomme på mulighederne for hjælp efter den sociale lovgivning. I mange tilfælde er det også relevant at pege på muligheder uden for det sociale system, fx rådgivning og vejledning til at søge bolig, støttemuligheder efter reglerne om SU, muligheder for retshjælp eller gældssanering. Det kan også være relevant at henvise til tilbud, der drives af frivillige organisationer. Kommunen skal være opmærksom på andre rådgivningsmuligheder, som borgerne kan henvises til, fx arbejdsløsheds-kassen, når det drejer sig om reglerne om arbejdsløshedsdagpenge, eller Familieretshuset i tilfælde af skilsmisse, separation eller spørgsmål om samvær med børn³³⁹.

Ankestyrelsen har præciseret rækkevidden af kommunernes vejledningspligt i principafgørelse 22-18³⁴⁰.

Kommunernes vejledningspligt

Kommunen skal stille gratis rådgivning til rådighed for alle borgere, der har behov for rådgivning. Denne rådgivning er ikke snævert begrænset til rådgivning inden for det sociale område, men skal være et bredt tilbud, der kan bidrage til at forebygge, at der opstår sociale problemer, og som kan styrke den enkelte borgers muligheder for at overkomme opståede problemer. Rådgivningen skal tilrettelægges således, at der kan rådgives om, hvilke støttemuligheder der er inden for andre sektorer³⁴¹.

Kommunens rådgivningsforpligtelse rettet mod voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer efter servicelovens § 12 forudsætter, at der kan konstateres et særligt behov. Årsagerne til dette særlige behov er derimod ikke afgørende.

Eksempler på borgere, som vil være omfattet af den kommunale rådgivningsforpligtelse, kan være borgere med særlige sociale problemer. Dette kan fx være borgere med alkohol- og/eller stofmisbrug, borgere med kroniske sygdomme, borgere i prostitution, borgere som har været udsat for seksuelt misbrug, borgere udsat for vold eller trusler om vold, borgere der har forsøgt selvmord eller er selvmordstruede, borgere uden bolig, eller borgere som risikerer at miste deres bolig³⁴².

Klagevejledning

Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den enkelte borger medhold³⁴³.

Jf. Folketingets Ombudsmand gør den almindelige vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 og god forvaltnings-skik, at en myndighed også om nødvendigt skal give klagevejledning, hvor en forvaltningsafgørelse meddeles mundt- ligt³⁴⁴.

339 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

340 Ankestyrelsens principafgørelse 22-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

341 Servicelovens §§ 10 og 11, stk. 2 og 7, og § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

342 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 131 og 134-136.

343 Forvaltningslovens § 25, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

344 Folketingets Ombudsmand: *Vejledning*. I Folketingets Ombudsmand: Myndighedsguiden.

RETNINGSLINJE FOR OPSØGENDE OG KONTAKTSKABENDE INDSATSER

Formål

Formålet med retningslinjen er at sikre gode og tilstrækkelige opsøgende og kontaktskabende indsatser for borgere i hjemløshed, som enten ikke er i kontakt med offentlige instanser, eller som ikke modtager tilstrækkelig støtte til bedring af deres situation på grund af en kaotisk livssituation. Formålet indeholder et dobbelt perspektiv, idet det både handler om social og sundhedsmæssig støtte her og nu, samt om støtte til at bruge relevante støttetilbud i privat eller offentlig regi efterfølgende eller på sigt.

Retningslinjen understøtter:

- » At særligt udsatte borgere, som har svært ved at få eller opretholde hensigtsmæssig kontakt til offentlige myndigheder får mulighed for rådgivning og nødvendig hjælp og støtte i de sammenhænge, hvor den enkelte borger færdes.



Værd at vide

At leve i hjemløshed indebærer ofte at leve i en yderst socialt udsat position. For de borgere, der ikke optages på og får hjælp gennem § 110-boformer og/eller visiteres til egentlige målrettede sociale og behandlingsmæssige indsatser, er der brug for opsøgende og kontaktskabende indsatser, som ikke umiddelbart indebærer ventetid, sagsbehandling og visitationsprocedurer. Indsatser der møder borgerne, hvor de er.

Det er for mange særligt udsatte borgere, herunder borgere i hjemløshed, en ofte uoverstigelig barriere at leve op til eller indgå i institutionelle sammenhænge og opfylde formkrav om fremmøde mv. uden rådgivning og støtte. Der er gode erfaringer med at bruge servicelovens § 99 om SKP til at opnå kontakt med disse borgere. SKP-medarbejdere kan være brobygger til de myndigheder, der kan bevilge den nødvendige hjælp. NGO'er kan ligeledes inddrages i det opsøgende arbejde overfor målgruppen³⁴⁵.

345 Analyse & Tal (2019): *Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere. En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer*

Anvisninger for opsøgende og kontaktskabende indsatser

Kommunen skal tilbyde SKP-indsatser til udsatte borgere, herunder borgere i hjemløshed³⁴⁶.

- » SKP-medarbejderne skal medvirke til at styrke borgernes kontakt til omverdenen og borgernes evne til at bruge samfundets muligheder og øvrige tilbud, dvs. opnå social og personlig mestring³⁴⁷.
- » SKP-medarbejderne skal have tid til at opbygge en relation og et tillidsfuldt forhold til borgerne, hvor medarbejderne lytter til og forstår borgernes behov og indgår i dialog med dem³⁴⁸.
- » Der bør være opmærksomhed på, at der for nogle grupper af borgere i hjemløshed er særlige behov og brug for specialviden i det opsøgende arbejde, fx unge i hjemløshed eller særlige etniske grupper.

Der bør være synlighed om SKP-ordningen og dens muligheder.

- » SKP-medarbejderne skal være synlige for borgerne ved at være i nærmiljøet, fx være synlige i gadebilledet, i udsatte områder, tage kontakt mv.³⁴⁹.
- » Der bør sikres kendskab til SKP-ordningen hos samarbejdspartner og andre, som potentielt har kendskab til eller kontakt til særligt udsatte borgere med støttebehov.

Opsøgende og kontaktskabende medarbejdere bør have en relevant faglighed og viden, således at de har kompetence til at sætte sig ind i forskellige borgeres livssituation med henblik på at yde den bedst mulige hjælp³⁵⁰.

- » Medarbejderne bør have et recovery- og empowerment-perspektiv.
- » Det er god praksis, at medarbejderne både evner at rumme, respektere, konfrontere og støtte borgerne.

Ledelse og medarbejdere i kommunens SKP-ordning bør være opmærksomme på, at borgerne kan have svært ved at tilgodese krav, normer og at 'passe ind' i gængse tilbud.

- » Der bør arbejdes med at skabe indsigt i målgruppen og fleksibilitet i de tilbud, der brobygges til.
- » Det er god praksis, at ledelse og medarbejdere har kendskab til tilbud i offentligt og privat regi og i civilsamfundet, som det kan være relevant at brobygge til.

Det er god praksis, at der i opsøgende og kontaktskabende indsatser skabes samarbejde med brugerorganisationer og civilsamfundet, idet disse kan have kontakt med og andre muligheder for at tilgå borgere i hjemløshed, end det kommunale hjælpesystem har.

- » Kommunen bør være opmærksom på og orientere sig mod de mange forskellige initiativer og aktiviteter, som forskellige organisationer tilbyder.

346 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

347 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 10-13.

348 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 10-13.

349 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 10-13.

350 Socialstyrelsen (2007): *SKP til misbrugere og hjemløse. Metodehæfte om arbejdet med de nye målgrupper for støtte- og kontaktpersonordningen*



Særligt om rådgivning til mennesker med særlige behov

Når det drejer sig om indsatsen over for mennesker med særlige behov herunder rådgivning, har kommunerne en forpligtelse til selv at udføre en opsøgende indsats for at nå ud til grupper, som ikke eller kun sjældent selv henvender sig³⁵¹. Dette gælder både i forhold til børn og unge, og i forhold til forskellige grupper af voksne, hvor baggrunden for kravet om opsøgende indsats bl.a. kan være, at grupper, der er socialt udsatte eller truet af social udstødelse, i nogle tilfælde holder sig væk fra de offentlige forvaltninger. De kan have svært ved at overholde aftaler med forvaltningen eller ved at kunne anvende og forstå den vejledning, der gives³⁵².

Rådgivning af særlige grupper

Opsøgende virksomhed er også nødvendig i forhold til nogle grupper af borgere i udsatte positioner, herunder borgere med psykisk sårbarhed, borgere med misbrugsproblemer, visse grupper af borgere i hjemløshed og borgere, der ikke af egen drift magter eller kan overskue at sætte sig i kontakt med omverdenen, og som derfor meget let kommer til at leve en meget isoleret tilværelse uden relevant og nødvendig støtte og behandling³⁵³.

Det opsøgende arbejde og rådgivningen over for disse borgere må ofte foregå på de pågældendes præmisser, og kontakten må skabes, hvor de befinder sig, herunder fx på banegårde, parkanlæg eller andre samlingssteder i lokal-miljøet. Det opsøgende arbejde kan også være relevant i forbindelse med aktivitets- og samværstilbud (væresteder, natcaféer mv.), herberger, forsorgshjem og andre tilbud, hvor borgerne henvender sig uden visitation³⁵⁴.

Når der skabes kontakt til disse grupper, herunder også borgere i hjemløshed og borgere med alkohol- og/eller stofmisbrug, vil der ofte være behov for en hurtig indsats og etablering af relevante tilbud i form af fx aktivitets- og samværstilbud.

Kommunen sørger for tilbud om en støtte og kontaktperson (SKP) til borgere med psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig.

SKP arbejdets mål er:

- » Sammen med den enkelte borger at identificere og formulere dennes behov for omsorg, støtte og service og sikre at den enkelte borger modtager det i overensstemmelse med sine rettigheder
- » Sammen med den enkelte borger at understøtte at andre indsatser bliver planlagt, samordnet og gennemført
- » At bistå den enkelte borger i kontakten til myndigheder og andre.

351 Servicelovens § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

352 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 136.

353 Servicelovens §§ 12 og 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 798 af 7. august 2019.

354 Vejledning nr. 10284 af 11. december 2017 om socialpædagogisk bistand, støtte- og kontaktpersoner, behandling og pasning af nærtstående efter reglerne i serviceloven, pkt. 10-13 og Socialstyrelsen (2007): *SKP til misbrugere og hjemløse. Metodehæfte om arbejdet med de nye målgrupper for støtte- og kontaktpersonordningen.*

Vilkårene for SKP-arbejdet adskiller sig fra andet socialt arbejde på væsentlige punkter:

- » Målgruppen kontaktes via opsøgende arbejde og altid uden forudgående visitation.
- » SKP-medarbejderne er bundet af tavshedspligt om borgerne og disses forhold, indtil borgerne selv vælger at give den fri.
- » Borgerne har ret til at være anonyme, så længe de ønsker det, og SKP-medarbejderen har ingen myndighedsbeføjelser over for borgerne³⁵⁵.

355 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 798 af. 7. august 2019.

RETNINGSLINJE FOR UDREDNING

Formål

Formålet med retningslinjen er, at borgernes ressourcer, udfordringer og ønsker afdækkes systematisk, helhedsorienteret og i tilstrækkeligt omfang i samarbejde med den enkelte borger for at sikre et godt og kvalificeret grundlag for at træffe valg og beslutning om eventuelle virksomme indsatser, ydelser eller tilbud til den enkelte borger.

Retningslinjen understøtter:

- » At indsatser altid tager udgangspunkt i en grundig udredning af den enkelte borgers behov og oplevelse af egen situation ud fra et overblik over den samlede – ofte komplekse – livssituation, så viden om virksomme metoder, handlemuligheder og ressourcer kan bringes i spil.
- » At udredning er afsættet for gode indsatser og bør ske på alle niveauer – både af myndighed og tilbud/indsatser, og at en god udredning tager afsæt i faglig viden og brug af anerkendte, systematiske udredningsredskaber.



Værd at vide

Situationen for borgere i hjemløshed er ofte præget af manglende stabilitet og overblik, og problematikker og behov kan have gjort sig gældende over lang tid. De bør oftest ikke håndteres enkeltvis som akutte problemer, men betragtes sammenhængende og tilgodeses med en helhedsorienteret indsats. Det er derfor væsentligt at lave udredninger, som kan afdække borgernes konkrete behov for støtte, således at borgerne tilbydes de rette indsatser. For at indsatserne kan iværksættes hurtigst muligt, er det nødvendigt at være opmærksom på, at udredningen ikke bør tage længere tid end nødvendigt.

Det er i denne retningslinje væsentligt at skelne mellem forskellige typer af udredninger, da udredning laves af såvel kommunal myndighed som på tilbudsniveau, fx på § 110-boformer, og da indhold og formål er forskellige.

Myndighedsudredningen er den helhedsorienterede og omfattende udredning, som den kommunale myndighed i fx socialforvaltningen foretager med henblik på sagsoplysning for at kunne træffe afgørelse, visitere til og igangsætte relevante indsatser for borgerne.

En udredning på en § 110-boform danner udgangspunkt for den opholdsplan, som boformen bør udarbejde, og de pædagogiske indsatser under opholdet på boformen. Opholdsplanen kan udgøre et input til myndighedsudredningen og borgerens eventuelle handleplan efter servicelovens § 141, idet § 110-boformerne via borgernes konkrete ophold ofte opnår en solid viden om borgernes ønsker, ressourcer og behov også i relation til deres videre liv i egen bolig.

Se også de faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer³⁵⁶ og de faglige anbefalinger til § 110-boformer-nes samarbejde med kommunernes myndighedsområder³⁵⁷.

Anvisninger for udredning

Borgerne skal have mulighed for at medvirke ved udredningen, uanset om det er en udredning på myndigheds eller tilbudsniveau³⁵⁸.

- » Udredningen skal foretages i tæt samarbejde med den enkelte borger eller ved inddragelse af pårørende, hvis den enkelte borger ikke selv kan varetage egne interesser, så vedkommende informeres og kan bidrage med eget perspektiv og viden³⁵⁹.
- » Det er en del af udredningsarbejdet, at den udredende medarbejder skal sikre borgernes mulighed for at indgå i samarbejdet, og at borgernes interesser varetages³⁶⁰.
- » Borgerne bør støttes i at bruge muligheden for en bisidder.
- » Rammerne for udredningen skal understøtte borgernes muligheder for medvirken, både gennem fysiske og tidsmæssige rammer og den udførende medarbejders kompetencer³⁶¹.
- » Det er god praksis, at myndighedsudredningen udføres et sted, hvor borgerne opholder sig eller i øvrigt færdes, fx på en § 110-boform.

Udredningen skal – både på myndigheds- og tilbudsniveau – tilvejebringe oplysninger og viden, som gør det muligt at iværksætte relevante indsatser, og den må ofte gennemføres som en cirkulær proces over tid, når ny viden opstår³⁶².

- » Udredningen kan med fordel være baseret på viden om og med afsæt i anerkendte, systematiske redskaber. Dette kan for myndighedsudredningen fx være VUM, mens det for udredningen på tilbudsniveau fx kan være "Udredning og plan".
- » Der skal foretages en myndighedsudredning, når borgerne henvender sig/har behov for hjælp, og/eller når der sker væsentlige ændringer i borgernes situation³⁶³.
- » Der bør være særlig opmærksomhed på borgere, som er i overgangssituationer, fx borgere som tager eller ophører med ophold på § 110-boformer, i fængsler, psykiatriske sygehuse eller unge, der overgår fra hjælpeforanstaltninger på børn- og ungeområdet til voksenområdet.
- » Det er god praksis, at myndighedsudredning, som er foretaget i forbindelse med børnefaglige undersøgelser efter servicelovens § 50, efter samtykke bliver videregivet til rette forvaltning, hvis der skal iværksættes indsatser efter voksenbestemmelserne.

356 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*

357 Socialstyrelsen (2019): *Faglige anbefalinger til § 110-boformer-nes samarbejde med kommunale myndighedsområder*

358 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

359 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

360 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

361 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

362 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

363 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

En myndighedsudredning skal være helhedsorienteret og forholde sig til alle relevante aspekter af borgernes livssituation³⁶⁴.

- » En myndighedsudredning bør have et helhedsorienteret og tværfagligt perspektiv og indeholde en afdækning af både udfordringer, risici, ressourcer og den enkelte borgers ønsker.
- » En myndighedsudredning bør, efter aftale med den enkelte borger, inddrage viden fra og relateres til andre involverede parter, fx jobcenter, misbrugscenter, lokalpsykiatri mv., der indgår i tilbud og ydelser til den enkelte borger.
- » En myndighedsudredning kan med fordel inddrage ressourcer i borgernes netværk, herunder private og frivillige ressourcer og støttemuligheder.

Myndighedsudredningen skal systematisk afdække den enkelte borgers ressourcer og udfordringer på alle relevante områder³⁶⁵.

- » Myndighedsudredningen skal være tilstrækkeligt omfattende til at afdække den enkelte borgers situation i sin helhed – herunder også hvor der ikke er behov for støtte, og hvor der er behov for yderligere udredning eller undersøgelse(r)³⁶⁶.
- » Myndighedsudredningen skal ske med udgangspunkt i den enkelte borgers aktuelle situation³⁶⁷.

Den medarbejder, som laver en udredning, bør have de nødvendige kompetencer og den nødvendige viden om hjemløshed opnået fx via uddannelse eller erfaring. Dette gælder for udredninger på både myndigheds- og tilbudsniveau.

- » Medarbejderne bør have kompetencer, som understøtter samarbejdet med borgerne, fx kompetencer inden for inkluderende spørgeteknikker.
- » Det er god praksis, at medarbejderne har den nødvendige viden om borgere i hjemløshed og om hjemløshedsområdet til at kunne lave en god, helhedsorienteret myndighedsudredning.

Der skal i forbindelse med udredningen – både på myndigheds- og tilbudsniveau – indhentes samtykke fra borgerne eller evt. værge til indhentning og videregivelse af nødvendige oplysninger om udredningen, og det videre arbejde med eventuel bevilling og støtte³⁶⁸.

- » Medarbejderne skal grundigt informere borgerne om behovet for og formålet forud for indhentningen af samtykke³⁶⁹.

364 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

365 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

366 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

367 Servicelovens § 1, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

368 Retssikkerhedslovens §§ 11a-c, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

369 Retssikkerhedslovens § 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019. Vær endvidere opmærksom på reglerne om indsamling, behandling og opbevaring af personoplysninger jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesforordningen), og jf. lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).



Helhedsvurdering

Retssikkerhedsloven indeholder regler om helhedsvurdering af den enkelte borgers samlede behov for hjælp, idet det kan have en stor betydning, at en social indsats tilrettelægges ud fra en samlet vurdering af borgerens situation³⁷⁰.

Oplysning af sagen

Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter lovgivning omfattet af retssikkerhedsloven, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse³⁷¹.

Formål med indsatser

For voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer skal der ydes en særlig indsats. Serviceloven understreger forebyggelseselementet, og der lægges vægt på en samlet helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkelte borgers sociale funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkelte borgers muligheder for en selvstændig tilværelse³⁷².

Dette gælder i forhold til alle grupper af voksne, der har behov for ydelser efter serviceloven. Det kan fx dreje sig om mennesker med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller mennesker som på grund af en svag tilknytning til det almindelige arbejdsmarked og andre samfundsmæssige netværk kombineret med problemer i form af fx gæld, misbrug, psykisk sårbarhed eller kriminalitet kan være udsat for en social udstødsproces.

Det vil ofte være formålet, at den sociale indsats skal forhindre, at situationen for den enkelte borger forværres, ligesom det fx for borgere med stofmisbrug kan være en selvstændig målsætning at minimere skadesvirkningerne ved et stofmisbrug ved fx at tilbyde substitutionsbehandling med fx buprenorfin eller metadon. Der kan også være tale om en række andre støttende indsatser, der kan medvirke til, at målet for den samlede indsats kan fastholdes.

For at opnå en samlet og koordineret indsats vil det ofte være hensigtsmæssigt og relevant at inddrage og koordinere indsatsen efter serviceloven med den indsats, der ydes af distriktspsykiatrien, Kriminalforsorgen, den frivillige sociale indsats, lokale virksomheder, boligorganisationer mv.

Uanset hvad der er årsag til, at en borger med nedsat funktionsevne skal have ydelser efter serviceloven, skal indsatsen tilrettelægges, så den fremstår helhedsorienteret og afpasset efter den enkelte borgers særlige behov og muligheder og med respekt for den enkelte borgers integritet og værdighed³⁷³.

370 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

371 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

372 Servicelovens § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

373 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), punkt 3 og 4.

RETNINGSLINJE FOR EN HANDLEPLAN TIL BORGERE I HJEMLØSHED

Formål

Formålet med retningslinjen er, at kommunen har en fast procedure for udarbejdelse af en handleplan, når borgere i hjemløshed søger rådgivning, vejledning og støtteindsatser – således at kommunen i samarbejde med den enkelte borger sikrer tilstrækkelig koordination af indsatser.

Retningslinjen understøtter:

- » At alle borgere i hjemløshed, med deres ofte kaotiske livssituation med mange forskellige sociale og helbredsmæssige udfordringer, oplever overblik over egen situation og støttemuligheder gennem en handleplan.
- » At de forskellige aktører, der ofte er involveret i den enkelte borgers sag, deler viden og bidrager koordineret med støttende og/eller behandlende indsatser til den enkelte borger.



Værd at vide

Borgere i hjemløshed har, ud over mangel på bolig, ofte en særlig udsathed med mange sociale, psykiske, misbrugs-mæssige, helbredsmæssige og forsørgelsesmæssige udfordringer, der kræver indsatser fra og kontakt med forskellige aktører, som alle bør indgå i en helhedsorienteret og sammenhængende indsats. Borgere i hjemløshed har brug for gennemskuelighed og sammenhæng i de ofte mange systemer, som de er i berøring med. Det gælder både før, under og efter den særlige indsats, der skal til for at kunne opnå og fastholde egen bolig.

Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner til borgere i hjemløshed fra 2017 viser, at det typisk er borgere i hjemløshed med ophold på § 110-boformer, som får tilbudt en handleplan³⁷⁴. Størstedelen af borgere i hjemløshed bor dog ikke på § 110-boformer, men sover/opholder sig hos bekendte som "sofasurfere", på gaden eller andre steder³⁷⁵. Disse borgere har særligt brug for en handleplan for at sikre en koordineret og sammenhængende indsats. Borgere i hjemløshed kan oftest ikke selv løfte ansvaret for at skabe sammenhæng mellem indsatser ved at skulle navigere blandt forskellige forvaltninger, tilbud og krav³⁷⁶.

374 Ankestyrelsen (2017): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere*

375 Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark 2019. National kortlægning*

376 Institut for Menneskerettigheder (2017): *Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne.*

Anvisninger for en handleplan til borgere i hjemløshed

Borgere i hjemløshed med flere sociale problemer og indsatser skal tilbydes en handleplan i form af enten en helhedsorienteret plan eller en handleplan efter servicelovens §§ 140 eller 141³⁷⁷.

- » Kommunen skal udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger efter §§ 52, 76 og 76a i serviceloven³⁷⁸.
- » For at understøtte overblik for både borgerne og de involverede medarbejdere skal borgere i hjemløshed tilbydes en helhedsorienteret og koordinerende handleplan³⁷⁹.
- » Den enkelte borger skal tilbydes en handleplan, efter borgeren har fået en forståelig orientering om, hvad handleplanen er, hvilke fordele den giver, og hvilken gavn borgeren kan have af den³⁸⁰.

Handleplanen skal understøtte den enkelte borgers medvirken og ejerskab til planen³⁸¹.

- » Udgangspunktet for handleplanen skal være den enkelte borgers udtrykte behov og ønsker³⁸².
- » Handleplanen skal så vidt muligt udarbejdes i samarbejde med den enkelte borger og ud fra dennes forudsætninger³⁸³.
- » Borgerne skal give samtykke til deling af informationer i handleplansarbejdet, hvilket bidrager til, at borgerne ved, hvem der har hvilke oplysninger, og hvilke informationer der ligger til grund for beslutninger og afgørelser³⁸⁴. Kommunen kan indhente oplysninger uden samtykke i bestemte situationer, ligesom samtykkekravet kan fraviges i bestemte situationer.
- » Der skal være opmærksomhed på, at handleplansarbejdet kan kræve faglige og relationelle kompetencer i forhold til målgruppen, og at arbejdsformen skal tilpasses den enkelte borger, fx ved fremskudt sagsbehandling og tæt samarbejde med "frontmedarbejdere", som borgerne har kontakt og tillid til³⁸⁵.
- » Grundlaget for en god handleplan skal være et grundigt forarbejde i form af en helhedsorienteret og systematisk udredning³⁸⁶.

En handleplan skal både rumme et overordnet overblik over behov og retning samt konkrete mål og delmål på alle de områder, hvor der iværksættes indsatser og aktiviteter³⁸⁷.

- » Det er god praksis, at aftaler og formulerede delmål konkretiseres og tydeliggøres, da det understøtter den enkelte borgers mulighed for oplevelse af progression og udvikling i egen situation.
- » Handleplanen bør indeholde tydelige tidsangivelser for indsatser og mål, samt hvem der gør hvad, og hvornår der følges op.

377 Servicelovens §§ 140, 140a og 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

378 Servicelovens § 140, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

379 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

380 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

381 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

382 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

383 Servicelovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

384 Retssikkerhedslovens §§ 11a-c, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

385 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

386 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

387 Servicelovens §§ 140 og 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Borgere i hjemløshed med flere sociale problemer og indsatser bør tilbydes en koordinerende sagsbehandler.

- » Aktivitetsparate modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp skal tilbydes en koordinerende sagsbehandler³⁸⁸.
- » En koordinerende sagsbehandler bør sikre, at indsatser bliver givet helhedsorienteret, sammenhængende og kontinuert samt hjælpe med at skabe overblik og struktur for den enkelte borger.
- » En koordinerende sagsbehandler bør med kendskab til den enkelte borger sikre, at alle relevante oplysninger fra den enkelte borger – og efter samtykke også fra andre – bliver tilgængelige i forløbet.
- » En koordinerende sagsbehandler bør bidrage til, at den enkelte borger oplever en koordinering, som er individuel og løsningsorienteret og bygger på en formel organisering/funktion.

Der bør skabes et velfungerende samarbejde mellem borgere i hjemløshed og de forskellige involverede aktører, da handleplaners tværgående og koordinerende funktion afhænger af et velfungerende samarbejde.

- » Der bør være en tydelig tovholderfunktion til at sikre koordinering og opfølgning på handleplanen, fx en koordinerende sagsbehandler.
- » Det er god praksis at sikre bred forståelse og opbakning til handleplanen, og derfor er det vigtigt, at alle relevante aktører inddrages tidligt i handleplansprocessen, ligesom der bør være særligt fokus på forsørgelse og boligsociale tiltag, som fx boliganvisning.
- » Der bør være mulighed for møder – også tværgående – hvor alle parter mødes, fx ved brug af videomøder.
- » Både handleplanen og de indsatser, som fremgår af handleplanen, bør gennemgås af de relevante medarbejdere sammen med den enkelte borger, så dennes kendskab til handleplanen sikres.
- » Der bør være kommunikation og informationsudveksling mellem de involverede aktører i hele processen.

Der skal sikres koordinering af indsatser i de situationer, hvor borgerne ikke har ophold i handlekommunen, da det er handlekommunen, der er ansvarlig for ydelser efter serviceloven, og opholdskommunen, der har pligt til at yde hjælp til borgerne³⁸⁹.

- » Den oprindelige opholdskommune skal, hvis denne fortsat er betalings- og handlekommune (fx i forbindelse med en borgers ophold på en § 110-boform) tilbyde udarbejdelse af en koordinerende handleplan – herunder inddrage den enkelte borgers eventuelle aktuelle opholdskommune³⁹⁰. Det kan ske ved opsøgende kontakt eller ved at bemyndige opholdskommunen til helt eller delvist at varetage udarbejdelse af handleplanen.



Praksis og gældende lovgivning

Helhedsorienterede indsatser

Kommunen skal tilbyde en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet med indsatsen er at:

- 1) forebygge, at den enkeltes problemer forværres,
- 2) understøtte den enkeltes muligheder for at fastholde egne ressourcer eller fremme øget selvstændighed samt forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion,

388 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

389 Retssikkerhedslovens § 9, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

390 Retssikkerhedslovens § 9, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

- 3) forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje,
- 4) fremme inklusion i samfundet, herunder medvirke til at øge den enkeltes mulighed for deltagelse i uddannelse, beskæftigelse og sociale relationer, og
- 5) sikre en helhedsorienteret støtte med tilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger mv. eller i botilbud efter denne lov³⁹¹.

Serviceoven understreger forebyggelselementet, og der lægges vægt på en samlet helhedsorienteret indsats, der kan bidrage til at forbedre den enkeltes sociale funktion, udviklingsmuligheder og livsudfoldelse samt understøtte den enkeltes muligheder for en selvstændig tilværelse.

For voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer skal der ydes en særlig indsats. Indsatsen bør sigte mod at styrke den enkeltes muligheder for aktiv deltagelse i samfundslivet, herunder personlig udvikling, aktivering og social integration.

For at opnå en samlet og koordineret indsats vil det ofte være hensigtsmæssigt og relevant at inddrage og koordinere indsatsen efter serviceoven med den indsats, der ydes af distriktspsykiatrien, Kriminalforsorgen, den frivillige sociale indsats, lokale virksomheder, boligorganisationer mv.³⁹².

Handleplaner

På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen m.fl. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud.

For børn og unge under 18 år, skal kommunen udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger efter serviceovens §§ 52, 76 og 76a³⁹³.

For voksne under folkepensionsalderen, som får hjælp efter serviceovens afsnit V, skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen³⁹⁴. Baggrunden for dette er at klargøre målet med indsatsen, at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats og at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene. Samtidig bidrager udarbejdelse af en handleplan til at styrke borgernes indflydelse på sagsbehandlingen, idet handleplanen er en plan udarbejdet i samarbejde mellem den enkelte borger og kommunen om indsatsen til borgeren.

Udarbejdelse af handleplaner er et led i at opfylde serviceovens formålsbestemmelse om den særlige indsats for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, jf. serviceovens § 81. En handleplan danner rammen for en samarbejdsproces med den enkelte borger, hvor mål for indsatsen kan afstemmes med den enkelte borgers ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud. For at

391 Serviceovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 798 af 07. august 2019.

392 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om serviceovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceoven), pkt. 3 og 4.

393 Serviceovens § 140, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

394 Serviceovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

skræddersy en helhedsorienteret indsats til den enkelte borger må der, hvor der ud over kommunens egne tilbud er behov for medvirken fra andre myndigheder, ske en koordinering med disse.

En sådan koordineret indsats er specielt vigtigt, når også fx psykiatriske sygehusafdelinger og distriktpsychiatrien eller andre myndigheder, som fx Kriminalforsorgen, har ansvaret for at varetage opgaver på området. Det er derfor i den forberedende fase vigtigt at få kortlagt, hvilke myndigheder der dels allerede er inddraget i forhold til den enkelte borger, og hvilke det vil være relevant at inddrage³⁹⁵.

Én plan

Med lovændringen i de konkrete sektorlove får kommunerne bedre muligheder for at indrette det tværgående arbejde med den enkelte borger. Kommunerne gives organisatorisk frihed til at tilrettelægge arbejdet med den enkelte borger i Én plan, så denne oplever at have én indgang til kommunen. Dette indebærer fx at jobcentrets opgavevaretagelse for Én plan kan henlægges i en anden enhed i kommunen. Det vil således være op til den enkelte kommune at organisere det tværgående arbejde for borgere med komplekse og sammensatte behov³⁹⁶.

Koordinerende sagsbehandler

Personer omfattet af § 6, nr. 3 og 5 i lov om aktiv beskæftigelse, har ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at personen får en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder³⁹⁷.

Kommunen kan beslutte, at funktionen som koordinerende sagsbehandler for personer, som modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp, kan overdrages til en anden enhed i kommunen end jobcentret. Den koordinerende sagsbehandler fra en anden enhed end jobcentret kan dog ikke træffe afgørelser efter beskæftigelseslovgivningen³⁹⁸.

Det indebærer, at en sagsbehandler fra en anden enhed end jobcentret kan være koordinerende sagsbehandler og udføre opgaver på beskæftigelsesområdet, som faktisk vedrører forvaltningsudøvelse. Der kan fx være tale om at udarbejde "Min plan" eller en helhedsorienteret plan, varetage kontaktforløbet og understøtte, at den enkelte person følger jobplanen og når i mål med planen. Dette kan fx være relevant, hvis hovedvægten af den enkelte persons problemer skal løses af en anden forvaltning³⁹⁹.

395 Vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 116.

396 Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om social service, lov om integration af udlændinge i Danmark og forskellige andre love §§ 1-6, jf. lov nr. 707 af 8. juni 2018.

397 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

398 Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v. (organiseringsloven) § 6, stk. 5, jf. lov nr. 1482 af 23. december 2014.

399 Vejledning nr. 10084 af 29. november 2019 om lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, pkt. 141.

RETNINGSLINJE FOR SPECIALISEREDE INDSATSER OG FAGLIG VIDEN

Formål

Formålet med retningslinjen er, at hjemløshedsindsatsen har en tilgang og faglighed, som gør, at indsatserne er tilpasset borgere i hjemløshed i form, indhold og intensitet, og at indsatserne er virksomme.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed mødes af medarbejdere, som har specialiseret viden og indsigt i borgernes livssituation.
- » At borgere i hjemløshed tilbydes en virksom indsats, som er målrettet den enkelte borgers konkrete behov for så vidt angår form, indhold og intensitet.



Værd at vide

Der er siden hjemløsestrategiens iværksættelse i 2009 indhentet mange erfaringer i danske kommuner med anvendelse af de evidensbaserede og specialiserede støttemetoder Critical Time Intervention (CTI), Intensive Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT) i sammenhæng med principperne i Housing First-tilgangen⁴⁰⁰.

I Hjemløsebarometeret⁴⁰¹ anføres det, om norske erfaringer med at nedbringe hjemløshed markant, at det har været virksomt at arbejde mere systematisk med hjemløshed, herunder at der selv i små kommuner er ansat rådgivere til at hjælpe borgere i hjemløshed med økonomien.

I et specialiseret, fagopdelt system som det danske, hvor muligheder for hjælp ofte er opdelt i afdelinger og forskellige forvaltninger, kan der være flere forskellige forståelser og tilgange til hjemløshed, og der vil ofte være brug for at indarbejde en fælles metodisk tilgang og såkaldte "håndholdte" indsatser.

Evalueringer af Housing First, CTI, ICM og ACT i danske kommuner viser, at indsatserne har en positiv effekt på borgernes livssituation, herunder borgernes boligforhold⁴⁰². En undersøgelse viser dog, at der stadigvæk er et stort potentiale for udbredelse af indsatserne på hjemløshedsområdet i Danmark⁴⁰³. Oplevet mangel på egnede boliger

400 Se Socialstyrelsens hjemmeside for yderligere information om Housing First, CTI, ICM og ACT, www.socialstyrelsen.dk.

401 Kraka (2018): *Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv 2018*

402 Rambøll Management Consulting og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport og Benjaminsen, L. et al (2017): Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner.*

403 Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*

angives som den primære årsag til den endnu relativt lille udbredelse⁴⁰⁴. Det er dog ikke den eneste årsag, da det erfaringsmæssigt også handler om organisering og prioritering. Især den mest omfattende specialiserede støttemetode, ACT, er relativt omkostningstung og kræver en særlig organisering.

Anvisninger for specialiserede indsatser og faglig viden

Borgere i hjemløshed med komplekse psykiske og sociale problemer bør have en målrettet indsats, som bygger på både specialiseret og generel viden om det sociale og sundhedsmæssige hjælpesystem.

- » Afdelingers og forvaltningers sagsbehandling og støtte bør gives med afsæt i viden om god praksis, indsigt i målgruppen og virksomme indsatser.
- » Når flere aktører er involverede eller relevante for en borgers sag, bør alle aktører understøtte koordination, og at der bygges bro mellem indsatser, i den udstrækning den enkelte borger har brug for og ønsker hjælp til.
- » Der bør hos alle relevante aktører i kontakt med borgere i hjemløshed være opmærksomhed på muligheden for at samarbejde med socialsygeplejersker i regionsregi og kommunale gadeplanssygeplejersker.

Der bør være tæt kontakt og opfølgning til borgere i en kompleks social livssituation præget af uoverskuelighed.

- » Det er god praksis altid at overveje og vurdere, om borgere i hjemløshed har behov for en opsøgende indsats efter servicelovens § 99 eller en "håndholdt indsats" i form af støtte efter servicelovens § 85⁴⁰⁵.

Borgere i hjemløshed bør mødes med en Housing First-tilgang og tilbydes en relevant helhedsorienteret indsats med udgangspunkt i den enkelte borgers konkrete livssituation, ønsker og behov.

- » Borgere, som flytter i egen bolig efter ophold i en institutionslignende bolig, og som i en overgangsperiode har brug for støtte til at fastholde boligen, bør tilbydes støtte efter CTI-metoden, idet den er målrettet borgere, der kan profitere af et tidsafgrænset forløb og efterfølgende drage nytte af andre tilbud efter behov, fx væresteder.
- » Borgere i hjemløshed, som har brug for en langvarig indsats, men som i en vis grad er i stand til at benytte støttemuligheder i det etablerede hjælpesystem, bør tilbydes støtte efter ICM-metoden, idet den er centreret om en koordinerende, gennemgående støtteperson, som yder social og praktisk støtte til borgerne i hverdagen.
- » Borgere i hjemløshed med brug for en langvarig indsats, som har meget vanskeligt ved at benytte støttemuligheder eller behandlingsforløb i det etablerede hjælpesystem, herunder typisk borgere i langvarig hjemløshed, bør tilbydes en ACT-indsats, idet det er en særlig intensiv indsats med et ambulans/udgående tværfagligt team, som både giver social og praktisk støtte i hverdagen og samtidig tilbyder specialiserede behandlingsindsatser, der hvor den enkelte borger opholder sig.

404 Benjaminsen, L. et al (2017): *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner.*

405 Servicelovens §§ 85 og 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Arbejdet med unge i hjemløshed bør tage udgangspunkt i en samarbejdsmodel, der sikrer en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, fx 'Samarbejdsmodellen' som med succes er afprøvet til netop denne målgruppe⁴⁰⁶.

- » Samarbejdsmodellen bør sikre et velfungerende samarbejde og koordination mellem medarbejdere fra forskellige relevante forvaltninger – såsom børn- og ungeforvaltning, socialforvaltning, UU-vejledning, kontaktpersoner, jobcenterkonsulenter m.fl.
- » Samarbejdsmodellen kan med fordel suppleres med en specialiseret støttemetode som fx CTI eller ICM.



Praksis og gældende lovgivning

Indhold i de specialiserede støttemetoder CTI, ICM og ACT

De specialiserede støttemetoder CTI, ICM og ACT indeholder alle en socialpædagogisk støtte⁴⁰⁷.

Det særlige ved ACT er, at indsatsen ydes af et tværfagligt indsatsteam, som udover en socialpædagogisk støtte, også indeholder en specialiseret helbredsmæssig indsats (alkohol- og stofmisbrugsbehandling⁴⁰⁸ og distriktpsychiatrisk behandling) og en administrativ myndighedsfunktion. Den administrative myndighedsfunktion bør have formel kompetence til at træffe afgørelser om ydelser efter serviceloven, aktivloven og pensionslovgivningen. De konkrete ydelser i forbindelse med ACT-indsatsen skal hvile på hver deres lovhjemmel og finansieringsgrundlag⁴⁰⁹.

406 Rambøll Management Consulting og VIVE (2018): *En helhedsorienteret og tidlig indsats blandt unge og unge i risiko for hjemløshed. Evalueringsrapport. For støtte til arbejdet med samarbejdsmodellen se metodehåndbogen, guiden til beslutningstagere og stabsfunktioner samt redskabshæftet vedrørende samarbejdsmodellen på Socialstyrelsens hjemmeside, www.socialstyrelsen.dk.*

407 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

408 Servicelovens § 101, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og sundhedslovens §§ 141 og 142, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

409 Se Socialstyrelsens hjemmeside, www.socialstyrelsen.dk, og Vidensportalen, www.vidensportal.dk for yderligere informationer om ACT til borgere i hjemløshed.

RETNINGSLINJE FOR FAMILIE- OG NETVÆRKSORIENTEREDE INDSATSER

Formål

Formålet med retningslinjen er, at borgere med svagt eller manglende netværk får mulighed for at indgå i og bidrage til et fællesskab. Formålet er derfor også at sætte fokus på fællesskaber, herunder også borgernes familiemæssige relationer, som understøtter borgernes ønsker og behov, og hvor der samtidig skabes mulighed både for samvær med andre og kontakt til understøttende sociale- og sundhedsmæssige indsatser.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgernes egne ressourcer ved hjælp af en empowerment-tilgang kommer i spil, samtidig med at der er en faglig understøttelse med etablering af inddragende rammer, vejledende støtte og konkrete omsorgsmæssige tiltag.
- » At borgerne understøttes i at håndtere hverdagslivets udfordringer, ved hjælp af sociale netværk, herunder ikke mindst via ressourcer i den enkelte borgers familie.
- » At borgerne understøttes i at indgå i almindelige brede fællesskaber, således at borgernes sociale netværk udvides.



Værd at vide

De problemer af social, psykisk og sundhedsmæssig karakter, som ofte følger borgere i hjemløshed, kan med fordel mødes med en fleksibel tilgang, så borgerne ikke oplever uoverstigelige barrierer for at modtage støtte. Familie- og netværksorienterede indsatser giver mulighed for at genskabe relationer, samt bryde isolation og ensomhed gennem samvær, aktiviteter og omsorg, med afsæt i at bo i egen bolig.

Anvisninger for familie- og netværksorienterede indsatser

Arbejdet med borgere i hjemløshed bør inkludere et fokus på den enkelte borgers familiemæssige relationer samt det øvrige sociale netværk, såfremt den enkelte borger ønsker dette.

- » Der kan med fordel arbejdes med kortlægning af, og samarbejde med, borgernes familie samt øvrige netværk.
- » Der bør arbejdes specifikt med genetablering af borgernes familiemæssige relationer, herunder også kontakten til evt. børn, såfremt borgerne har mistet kontakten til deres familie.
- » Såfremt der er tale om en ung i hjemløshed, bør der som udgangspunkt være et særligt fokus på samarbejde med og involvering af den unges forældre og/eller andre primære omsorgspersoner i den unges familie eller nære netværk.

Væresteder og aktiviteter for udsatte borgere bør være let tilgængelige – herunder placeret centralt for målgruppen.

- » Placeringer af væresteder og aktiviteter kan med fordel være tæt på målgruppen og borgernes færden, fx centralt beliggende i byers centrum.
- » Der bør være fleksibel adgang til væresteder og aktiviteter, fx ved at visitation sker på stedet.
- » Der bør være mulighed for, at fx en bostøtte eller SKP-medarbejder støtter den enkelte borger i kontakt til væresteder og aktiviteter, da nogle borgere i perioder har brug for støtte hertil.
- » Det er god praksis i netværksorienterede indsatser at involvere og udbygge samarbejdet med NGO'er og civilsamfundet, da disse organisationer repræsenterer en anderledes og "systemfri" tilgang for borgerne, og da disse giver borgerne mulighed for at indgå i brede, ligeværdige fællesskaber, hvor fællesnævneren er fælles interesser og aktiviteter.

Væresteder og aktiviteter for socialt udsatte skal kunne inkludere borgere med massive sociale og adfærdsmæssige problemer⁴¹⁰.

- » Det er god praksis, at væresteder arbejder med stedets rummelighed og inklusion af borgerne – også i de perioder, hvor borgerne har det sværest og måske ikke selv magter at håndtere samspillet med øvrige borgere.
- » Værestedets funktion bør fungere i sammenhæng med og understøttes af de øvrige hjælpetilbud, der er i kommunen⁴¹¹.

Væresteder bør indgå som samarbejdsparter i den samlede kommunale sociale tilbudsvifte til borgere i hjemløshed.

- » Muligheden for at bidrage til et gladere og sundere livsindhold for borgere i hjemløshed, gennem aktiviteter og samvær tilrettelagt ud fra deltagernes præmisser, kan med fordel understøttes.
- » Væresteder kan med fordel indgå som arenaer for fremskudte indsatser, idet erfaringer viser en markant forbedring af såvel borgernes oplevelse af at modtage støtten, som medarbejdernes mulighed for at yde den relevante støtte⁴¹².



Praksis og gældende lovgivning

Tidlige forebyggende indsatser

Med muligheden for tidlig, forebyggende indsats etableres hjemmel for kommunen til at kunne vælge at afhjælpe borgernes behov for støtte ved at henvise til indsatser jf. servicelovens §§ 82a-d. Indsatserne omfatter tilbud om gruppebaseret hjælp og støtte, tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til seks måneder, sociale akuttilbud og støtte i tilbud etableret i samarbejde med civilsamfundet og den frivillige sektor⁴¹³.

410 Servicelovens § 104, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 9286 af 26. april 2018 om ledsageordning, kontaktperson til døvblinde, funktionsevne-metoden, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, pkt. 74-81.

411 Vejledning nr. 9286 af 26. april 2018 om ledsageordning, kontaktperson til døvblinde, funktionsevne-metoden, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, pkt. 79-81.

412 KORA (2016): *Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne. En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel*

413 Servicelovens §§ 82a-d, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Tilbud om individuel hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode forudsætter en individuel behovsvurdering fra kommunens side således, at henvisningen til sådan hjælp og støtte sker på baggrund af den enkelte borgers konkrete behov for denne type indsats.

Målgruppen for tidlig, forebyggende indsats er tiltænkt at være borgere med let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer. Desuden er målgruppen tiltænkt at være borgere, hvor risikoen for forværring af funktionsnedsættelsen/de sociale problemer eller risikoen for at udvikle sådanne vil kunne forebygges med en tidlig, forebyggende indsats. Der er tale om en målgruppe, som efter gældende ret ikke vil kunne modtage visiterede ydelser efter serviceloven, da målgruppen omfatter borgere, hvor funktionsnedsættelsen eller de sociale problemer endnu ikke har et sådant omfang, som kræves i de gældende bestemmelser om hjælp og støtte.

Den tidlige, forebyggende indsats skal have fokus på hjælp til selvhjælp, på at aktivere borgernes egne ressourcer og på at skabe sociale netværk, som både kan blive en del af borgernes hverdag og være en stor støtte fremover. Dermed gøres det også klart for borgerne, at kommunen har mulighed for at afhjælpe mindre behov på denne måde, samt at en social indsats ikke altid er ensbetydende med en individuel indsats⁴¹⁴.

Omsorg og pleje

Socialpædagogisk støtte efter servicelovens § 85 kan bestå af et bredt spektrum af socialpædagogiske og andre støtteforanstaltninger⁴¹⁵. Socialpædagogisk støtte til såvel personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer kan bl.a. bestå af rådgivning i forbindelse med fritids- og kulturaktiviteter mv., opretholdelse af sociale netværk samt hjælp til administration af personlige forhold og konfliktløsning⁴¹⁶.

Beskyttet beskæftigelse

Kommunen skal tilbyde beskyttet beskæftigelse til borgere under folkepensionsalderen, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og som ikke kan benytte tilbud efter anden lovgivning. Kommunen kan tilbyde særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb til borgere med særlige sociale problemer⁴¹⁷.

Beskyttet beskæftigelse består i udførelsen af opgaver, der indgår som et led i en produktion af varer eller tjenesteydelser. Det kan fx bestå i udførelsen af enkle afdelingsarbejdsfunktioner, der kan udskilles fra et mere omfattende produktionsforløb, der skal udføres i tilknytning til en produktion i en virksomhed. Det kan være montage- og pakkearbejde, men det kan også være arbejdsfunktioner af anden art fx varetagelsen af servicefunktioner i forbindelse med kantinedrift, cafédrift eller opgaver af kontormæssig karakter⁴¹⁸.

I principafgørelse 90-14 har Ankestyrelsen fastslået, at kommunen ikke var berettiget til at nedsætte en borgers tilbud om beskyttet beskæftigelse fra fire til tre dage om ugen med begrundelsen, at den enkelte borger kan passe

414 Servicelovens §§ 82a-d, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, LSF 150, 2016/1, bemærkninger til lovforslaget som fremsat, afsnit 2.2.3.

415 Jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

416 Ankestyrelsens principafgørelse 6-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

417 Servicelovens § 103, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

418 Vejledning nr. 9286 af 26. april 2018 om ledsageordning, kontaktperson til døvblinde, funktionsevnetmetoden, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, pkt. 60-65.

sig selv eller bruge sit aktivitets- og samværstilbud i et større omfang. Tilbud om beskyttet beskæftigelse skal have et erhvervspræget formål. Beskyttet beskæftigelse skal tilbydes efter den enkelte borgers ønsker og evner, når kommunen har vurderet, at den enkelte borger er omfattet af personkredsen for beskyttet beskæftigelse. En reduktion af tilbuddet kan ikke begrundes med, at den enkelte borger overlades til sig selv eller henvises til et aktivitets- og samværstilbud⁴¹⁹.

Aktivitets- og samværstilbud

Kommunen skal tilbyde aktivitets- og samværstilbud til borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktions- evne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkå- rene⁴²⁰.

Tilbud med visitation af aktivitets- og samværstilbud vil typisk være tilbud til borgere med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, mens tilbud til borgere med særlige sociale problemer ofte vil være tilbud uden visitation. I mange aktivitets- og samværstilbud tilrettelægges aktiviteter af sundhedsfremmende karakter, støtte til at komme i beskæftigelse og aktiviteter med et idrætsmæssigt indhold. Aktivitets- og samværstilbud tilbydes i praksis under mange betegnelser, hvor væresteder, sociale caféer, varmestuer, daghjem, klubber og Fountain Houses er nogle af de mest almindelige. Andre indgår som en del af tilbuddet på boformer, herunder forsorgshjem.

Det enkelte tilbud kan indrettes, så de imødekommer bestemte målgruppers behov, herunder skaber mulighed for samvær med ligesindede. I tilbud for borgere med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne kan der være behov for at yde aktiverende støtte og omsorg, herunder træning i almindelige daglige levetilstande (ADL-træning), sprogstimulation og lystbetonede aktiviteter. Bl.a. sansestimulerende aktiviteter kan medvirke til at give tryghed og være en aktivitet, som forbedrer kommunikation, valgmuligheder og medindflydelse⁴²¹.

Ankestyrelsen har præciseret i principafgørelse 89-14, at kommunen ikke var berettiget til at nedsætte en borgers aktivitets- og samværstilbud fra fire dage til tre dage om ugen med begrundelsen, at den enkelte borger kan beskæf- tige sig selv og har mulighed for at indgå i sociale fællesskaber og deltage i botilbuddets aktiviteter og arrangemen- ter, uden at have undersøgt, om der er aktiviteter i botilbuddet, og i hvilket omfang den enkelte borger kan deltage i aktiviteterne. Et aktivitets- og samværstilbud kan reduceres, hvis den enkelte borgers behov for aktivitet og samvær fortsat dækkes ved den ændrede bevilling⁴²².

419 Ankestyrelsens principafgørelse nr. 90-14, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

420 Servicelovens § 104, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

421 Vejledning nr. 9286 af 26. april 2018 om ledsageordning, kontaktperson til døvblinde, funktionsevnetilbud, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud, pkt. 74-81.

422 Ankestyrelsens principafgørelse 89-14, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk.

RETNINGSLINJE FOR UDDANNELSE, BESKÆFTIGELSESINDSATS OG FORSØRGELSE

Formål

Formålet med retningslinjen er, at der ved sagsbehandlingen i de kommunale jobcentre og ydelseskontorer indgår viden om sociale og sundhedsmæssige forhold blandt borgere i hjemløshed. Derudover er formålet, at der etableres forpligtende samarbejder, både mellem den sammenhængende ungeindsats til unge under 25 år, jobcentre og ydelseskontorer, borgerservice samt kommunens sociale indsats. Det skal føre til, at særligt udsatte borgere mødes af en helhedsorienteret tilgang og indsats, som er målrettet deres komplekse problemer.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed oplever samspil mellem uddannelses-, beskæftigelses- og sociale indsats, så borgerne oplever en integreret og koordineret indsats og hjælp.



Værd at vide

Borgere med komplekse og sammensatte problemstillinger, herunder også hjemløshed, kan opleve at blive udredt i flere forskellige forvaltninger på tværs af kommunen, fx både i social- og beskæftigelsesforvaltningen. Forskellige forvaltninger koordinerer ikke nødvendigvis tilbud til den enkelte borger, bl.a. fordi de hver især arbejder inden for egne rammer og lovgivning. Resultatet kan blive, at borgerne får en række tilbud, der mangler sammenhæng, og at de har svært ved at overskue den indsats, som skal hjælpe dem⁴²³.

Samspillet mellem netop social- og beskæftigelsesforvaltningen er særligt væsentlig i arbejdet med borgere i hjemløshed, da borgernes forsørgelsesgrundlag er et afgørende element i evnen til at få og opretholde egen bolig. Derudover er der for de borgere, som lever i en hjemløshedssituation og samtidig modtager hjælp i kontanthjælpssystemet, ofte flere snitflader mellem den beskæftigelsesrettede og den sociale indsats. Det gælder fx sociale, fysiske- og/eller psykiske problemstillinger, som påvirker borgernes evne til og mulighed for at reagere på en evt. økonomisk sanktion i kontanthjælpssystemet. Det er derfor vigtigt, at man også i den kommunale uddannelses- og beskæftigelsesindsats har opmærksomhed på, hvordan der samlet og sammenhængende arbejdes med hjemløshed⁴²⁴.

423 Finansministeriet (2018): *Sammen med borgeren. En helhedsorienteret indsats*

424 Analyse & Tal (2019): *Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere. En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer*

Anvisninger for uddannelse, beskæftigelsesindsats og forsørgelse

For unge under 25 år, som ikke har en ungdomsuddannelse eller er i beskæftigelse, skal kommunen tilrettelægge en vejledningsindsats, hvor den unge og den unges forældre møder kommunen som én samlet instans⁴²⁵.

- » Der skal koordineres på tværs af den enkelte kommunes uddannelses-, beskæftigelses- og socialforvaltning⁴²⁶.
- » Den kommunale ungeindsats skal foretage en samlet afvejning af mulige tilbud og indsatser, som kan bringe den unge tættere på job og uddannelse⁴²⁷.

Kommunen bør have fokus på hensigtsmæssigt samspil mellem social- og beskæftigelsesforvaltning.

- » Der bør være et tæt samarbejde på tværs af forvaltninger og en fælles forståelsesramme og tilgang til borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed⁴²⁸.

Sagsbehandling for borgere i hjemløshed bør ske i tværfaglige og tværsektorielle, fremskudte teams, dér hvor borgerne færdes⁴²⁹.

- » Det er god praksis at lave fremskudt sagsbehandling, dér hvor borgerne færdes, fx på væresteder.
- » Fremskudt sagsbehandling kan med fordel bestå af såvel rådgivning og vejledning som sagsbehandling og ydes af rådgivere og medarbejdere inden for forsørgelses-, job-, social- og misbrugsområdet.

Beskæftigelsesrettede indsatser skal tilrettelægges under hensyn til den enkelte borgers forudsætninger og behov, og indsatsen skal være sammenhængende med eventuelle sociale og sundhedsmæssige indsatser⁴³⁰.

- » Det skal sikres, at der arbejdes på tværs i de kommunale forvaltninger⁴³¹, og at der tages ansvar for koordinering, tværfaglighed og sammenhæng i indsatserne, fx med en koordinerende sagsbehandler og en helhedsorienteret plan⁴³².
- » Kommunen bør anvende muligheden for understøttende indsatser som mentorstøtte i den beskæftigelsesrettede indsats, således at borgernes generelle udfordringer i hverdagen, fx krav om stabilitet og stort fremmøde, imødekommes og håndteres på bedst mulig måde⁴³³.
- » Kommunen kan med fordel inddrage erfaringer med initiativer, hvor der er fokus på en virksomhedsrettet indsats med ordinære timer på arbejdsmarkedet, mens den enkelte borger sideløbende og med relevant støtte arbejder med øvrige udfordringer⁴³⁴.
- » Beskæftigelsesrettede indsatser skal være sammenhængende med eventuelle sociale og sundhedsmæssige indsatser. Dette gælder også ved brug af mulighederne for kontaktpersoner, mentorer, sociale støttepersoner og opsøgende og kontaktskabende medarbejdere⁴³⁵.

425 Lov om kommunal indsats for unge under 25 år § 1, 3 og 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019.

426 Lov om kommunal indsats for unge under 25 år § 2j, jf. lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019.

427 Lov om kommunal indsats for unge under 25 år § 2k, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019.

428 Analyse & Tal (2019): *Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere. En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer*

429 KORA (2016): *Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne. En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel*

430 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, stk. 2, og §§ 40, 41, og 44-46, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

431 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, stk. 2, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

432 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats §§ 36, 40, 41, og 44-46, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

433 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 167, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

434 Rambøll Management Consulting og Metrica ApS (2018): *Opsamlingsnotat. Evaluering af JobFirst*

435 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, stk. 2, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019.

Der skal sikres afklaring af forsørgelsesgrundlaget for borgere i hjemløshed⁴³⁶, da det er et afgørende element i indsatsen for at bryde hjemløshed og stabilisere en kaotisk livssituation.

- » Der bør være overskuelighed og sammenhæng mellem det forsørgelsesrettede og den sociale og behandlingsmæssige indsats for borgerne, uanset om der er tale om økonomi til den daglige forsørgelse eller økonomiske støttemuligheder i situationer med ekstraordinære udgifter, fx etableringsudgifter.
- » Der skal som en central del af god sagsbehandling altid arbejdes med kvalificering af sagens grundlag inden en afgørelse ved at inddrage relevant viden af betydning for afgørelsen i sagen, herunder samspillet mellem den enkelte borgers igangværende indsatser⁴³⁷.



Praksis og gældende lovgivning

Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp

Kommunen yder hjælp i form af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælp, tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og tilbud i medfør af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet eller introduktionsprogrammet (efter integrationsloven). Det er en betingelse for at få hjælpen, at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold, fx i form af sygdom, arbejdsløshed eller samlivsophør, at ændringerne bevirker, at ansøgeren ikke har mulighed for at skaffe det nødvendige til sin egen eller familiens forsørgelse, og at behovet ikke kan dækkes gennem andre ydelser⁴³⁸.

Uddannelsesparate og aktivitetsparate personer under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse modtager uddannelseshjælp. Sætserne er på niveau med SU⁴³⁹.

Personer, som er fyldt 30 år, og personer under 30 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse modtager kontanthjælp⁴⁴⁰.

Personer, der ikke opfylder opholdskravet i § 11, stk. 3, i lov om en aktiv socialpolitik, modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse⁴⁴¹.

Opholds- og beskæftigelseskrav

Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er tillige betinget af, at personen lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt ni år inden for de seneste 10 år, jf. dog aktivlovens § 11, stk. 4-10. I beregningen af opholdstiden efter 1. pkt. i aktivlovens § 11 indgår perioder, hvor personen har haft folkeregisteradresse her i riget, medmindre særlige grunde fører til et andet resultat⁴⁴².

436 Aktivlovens § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, jf. lov nr. 548 af 7. maj 2019 og pensionslovens § 16, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019.

437 Retssikkerhedslovens § 10, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

438 Aktivlovens § 11, stk. 1-2, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

439 Aktivlovens § 23, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

440 Aktivlovens § 25, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

441 Aktivlovens § 22, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

442 Aktivlovens § 11, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

Retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp er tillige betinget af, at personen har haft ordinær beskæftigelse her i riget i en periode, som sammenlagt svarer til fuldtidsbeskæftigelse i to år og seks måneder inden for de seneste 10 år⁴⁴³.

Kommunen træffer afgørelse om retten til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp. Personen har pligt til at bidrage med oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp personen er berettiget til. Kan personen ikke dokumentere, at opholdskravet i aktivlovens § 11, stk. 3 og beskæftigelseskravet i § 11, stk. 8 er opfyldt, yder kommunen selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse⁴⁴⁴.

Opmærksomheden henledes på Ankestyrelsens principafgørelse 19-17, hvor der er truffet afgørelse om opholdskrav. Opholdskravet gælder både for danskere og udlændinge. Opholdskravet gælder dog ikke for EU-/EØS-borgere, der efter EU-retten er berettigede til hjælp. Når en EU-/EØS-borger efter EU-retten er berettiget til hjælp, er personen undtaget fra opholdskravet. Det gælder også for danske statsborgere, der efter EU-retten er berettigede til hjælp⁴⁴⁵.

I forhold til hvornår en EU-/EØS-borger og danske statsborgere er berettigede til hjælp efter EU-retten henvises der til principafgørelse 103-16⁴⁴⁶.

Aktivitetstillæg

Kommunen yder et aktivitetstillæg til aktivitetsparate personer under 30 år. Aktivitetstillægget kan tidligst ydes, når personen har modtaget hjælp i tre måneder. I helt særlige tilfælde, hvor en person har særligt komplekse udfordringer i form af helbredsmæssige eller sociale barrierer, og kommunen har visiteret personen som aktivitetsparat ved den første jobsamtale efter senest en uge, jf. aktivlovens § 31, stk. 3, har personen ret til aktivitetstillæg fra dette tidspunkt⁴⁴⁷.

Sanktioner i ydelsen

Kommunen skal være særlig opmærksom på, at den forud for fradrag i eller nedsættelse eller ophør af hjælpen til en aktivitetsparat modtager af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp skal have udtømt alle rimelige muligheder for at komme i personlig kontakt med personen med henblik på en vurdering af, om der forelå en rimelig grund til udeblivelsen mv. Har kommunen vanskeligt ved at opnå personlig kontakt med personen, kan kommunen etablere kontakt til personen via f.eks. en mentor eller et tilbudssted m.v. Kontakt kan ligeledes etableres via et familiemedlem, en partsrepræsentant, en værge eller en anden kontaktperson, forudsat at personen eller familiemedlemmet m.v. på forhånd har givet samtykke hertil⁴⁴⁸.

Baggrunden for indførslen af denne regel er, at aktivitetsparate modtagere af hjælp kan være udsatte personer, der kan have svært ved at overskue de betingelser, som lovgivningen stiller for at kunne modtage ydelsen. Der vil også ofte være tale om personer, som ikke kan reagere på en økonomisk sanktion i form af fradrag i eller ophør af deres forsørgelsesgrundlag. Nogle vil også på grund af psykiske problemer, manglende bolig eller andre faste rammer

443 Aktivlovens § 11, stk. 8, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

444 Aktivlovens § 11, stk. 11, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

445 Ankestyrelsens principafgørelse 19-17, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk

446 Ankestyrelsens principafgørelse 103-16, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk

447 Aktivlovens § 24, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

448 Aktivlovens § 35, stk. 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 med senere ændringer.

omkring deres tilværelse have svært ved at forholde sig til skriftlige henvendelser fra kommunen, fx indkaldelser til samtaler eller partshøringer i forbindelse med en eventuel sanktion for manglende fremmøde og lignende.

Det betyder i praksis, at det er en betingelse for, at kommunen kan foretage fradrag i hjælpen til en aktivitetsparat person, at kommunen forud for afgørelsen herom, har udtømt alle rimelige muligheder for at komme i kontakt med personen for at få oplysning om, hvad der var personens grund til at udeblive.⁴⁴⁹

For aktivitetsparate modtagere af hjælp skal kommunen konkret vurdere, om en sanktion vil fremme personens rådighed, jf. § 13, stk. 8 i lov om en aktiv socialpolitik. I de tilfælde hvor kommunen vurderer, at en sanktion ikke vil fremme personens rådighed, skal kommunen ikke træffe afgørelse om en sanktion.⁴⁵⁰ Ankestyrelsen har fastslået i principafgørelse 39-15, at det er en betingelse for, at kommunen kan give en aktivitetsparat person en sanktion, at kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at få personlig kontakt med personen om grunden til, at personen ikke mødte til samtalen, udeblev fra sit tilbud mv. Kommunen skal forsøge at få personlig kontakt med personen, hvis denne ikke reagerer på kommunens skriftlige partshøring. Det er ikke en betingelse, at kommunen rent faktisk opnår kontakt med personen. Det beror derfor på en konkret vurdering af oplysningerne i den enkelte persons sag, hvilke og hvor mange forsøg på personlig kontakt kommunen skal gøre, før kommunen har udtømt alle rimelige muligheder for at få personlig kontakt med personen⁴⁵¹.

Forberedende grunduddannelse

Forberedende grunduddannelse skal hovedsagelig kvalificere eleven til optagelse på en erhvervsuddannelse, jf. lov om erhvervsuddannelser, men skal også kunne kvalificere eleven til optagelse på den 2-årige uddannelse til hf-eksamen (hf med eller uden overbygning) og andre gymnasiale ungdomsuddannelser, jf. lov om de gymnasiale uddannelser. Uddannelsen skal endvidere give eleven mulighed for at få et kvalificeret fundament for at opnå beskæftigelse som ufaglært på arbejdsmarkedet, hvis dette er fastsat som målet i elevens uddannelsesplan.

Personer, som ved uddannelsesstart ikke er fyldt 25 år, og som af kommunen er vurderet til at være i målgruppen for uddannelsen, jf. lov om kommunal indsats for unge under 25 år, er berettiget til optagelse på forberedende grunduddannelse⁴⁵².

Den kommunale ungeindsats

Kommunen sørger for, at der sker en koordinering af den samlede ungeindsats i kommunen på tværs af uddannelses-, beskæftigelses- og socialindsatsen.

Kommunen etablerer en sammenhængende kommunal ungeindsats for unge under 25 år, som har til formål at gøre alle unge under 25 år parat til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse.

Kommunen foretager målgruppevurdering med henblik på forberedende grunduddannelse og eventuelt med henblik på øvrige tilbud, af unge under 25 år, som ikke er omfattet af undervisningspligten, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse, eller som minimum er i halvtidsbeskæftigelse, og som har behov for en særlig forberedende indsats

449 Ankestyrelsen (2015): *Ankestyrelsens praksisundersøgelse om: Kommunernes anvendelse af sanktioner*, side 33.

450 Bekendtgørelse om rådighed for personer der ansøger om eller modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, overgangsydelse, uddannelseshjælp eller kontakthjælp som aktivitetsparate § 10, stk. 5, jf. bekendtgørelse nr. 856 af 12. juni 2020.

451 Ankestyrelsens principafgørelse 39-15, se Ankestyrelsens hjemmeside på www.ast.dk.

452 Lov om forberedende grunduddannelse §§ 3-4, jf. lovbekendtgørelse nr. 606 af 24. maj 2019.

for at gennemføre en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse. Unge, som har gennemført en ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, kan efter anmodning målgruppevurderes til forberedende grunduddannelse, hvis de øvrige betingelser er opfyldt. Målgruppevurderingen foretages på grundlag af en samlet afvejning af mulige tilbud og indsats, som kan bringe den unge tættere på job og uddannelse, herunder mulige tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og tilbud om uddannelse⁴⁵³.

Formål i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Formålet med denne lov er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked ved at

- 1) bistå jobsøgende med at finde job,
- 2) [...]
- 3) bistå personer, der har behov for en indsats til at opnå eller fastholde et job, herunder personer med begrænsninger i arbejdsevnen, med en individuel og målrettet beskæftigelsesrettet indsats med henblik på varig tilknytning til arbejdsmarkedet og hel eller delvis selvforsørgelse og
- 4) bistå unge, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, med en individuel og målrettet indsats, med henblik på at den unge kan gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på almindelige vilkår.

For personer, som har brug for en indsats, tilrettelægges indsatsen med henblik på varig arbejdsmarkedstilknytning, og således at den kan gennemføres på så kort tid som muligt under hensyn til personens forudsætninger og behov og under hensyn til konkrete behov på arbejdsmarkedet. Indsatsen skal være sammenhængende med eventuelle sociale og sundhedsmæssige indsatser⁴⁵⁴.

Min plan/Én Plan

Personer, der kan få en indsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, skal have en "Min Plan" for indsatsen. Dette omfatter alle målgrupper i loven. For personer, som har komplekse og sammensatte problemer, hvor der kan eller skal udarbejdes flere planer for indsatserne, og hvor der er et koordinationsbehov forbundet hermed, kan der med personens samtykke udarbejdes en helhedsorienteret plan i stedet for "Min Plan", herunder "Min Plan" med uddannelsespålæg, og rehabiliteringsplanens indsatsdel⁴⁵⁵.

Den helhedsorienterede plan skal indeholde den enkelte borgers beskæftigelsesrettede indsats og øvrige indsatser fra andre forvaltninger og myndigheder⁴⁵⁶.

Koordinerende sagsbehandler

Aktivitetsparate personer, har ret til en koordinerende sagsbehandler, der skal sikre, at personen får en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af de kommunale forvaltninger og andre myndigheder. Jobcentret skal tilbyde personen en koordinerende sagsbehandler, umiddelbart når personen vurderes som aktivitetsparat⁴⁵⁷.

453 Lov om den kommunale indsats for unge under 25 år §§ 2j og 2k, jf. lovbekendtgørelse nr. 825 af 16. august 2019.

454 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

455 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 40, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

456 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 46, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

457 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 36, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

Mentorstøtte

Med henblik på at fremme, at en person kan opnå eller fastholde aktiviteter, tilbud, ordinær uddannelse, ansættelse i fleksjob eller ordinær ansættelse, kan der gives mentorstøtte i en periode på højst seks måneder. Personerne kan efter en konkret vurdering gives mentorstøtte i en ny periode på op til seks måneder ved udløb af en periode.

Personer omfattet af målgruppen for lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, som udskrives fra psykiatrisk indlæggelse, har ret til mentorstøtte i op til tre måneder forud for udskrivelsen og i en periode på mindst seks måneder i alt⁴⁵⁸.

Socialpædagogisk støtte

Kommunen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til borgere, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer⁴⁵⁹.

Støtte- og kontaktperson (SKP)

Kommunen sørger for tilbud om en SKP til borgere med psykisk sårbarhed, alkohol- og/eller stofmisbrug og særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig⁴⁶⁰.

Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud

Kommunen skal tilbyde beskyttet beskæftigelse til personer under folkepensionsalderen, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke kan opnå eller fastholde beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, og som ikke kan benytte tilbud efter anden lovgivning. Kommunen kan tilbyde særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb til personer med særlige sociale problemer⁴⁶¹.

Kommunen skal tilbyde aktivitets- og samværstilbud til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene⁴⁶².

Økonomisk støtte

Kommunen kan efter boligstøtteleven yde lån til betaling af indskud i almene boliger⁴⁶³.

Kommunen kan derudover yde støtte til personer med en tidligere lønindkomst, som har været ude for en ændring af deres forhold, og som derfor er særligt vanskeligt stillede på grund af høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Inden kommunen giver støtte, skal det undersøges, om der kan skaffes en rimelig, billigere bolig⁴⁶⁴.

Kommunen har også mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har været ude for ændringer i sine forhold, hvis den pågældendes egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Kommunen kan dog efter en konkret vur-

458 Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 167, jf. lovbekendtgørelse nr. 548 af 7. maj 2019.

459 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

460 Servicelovens § 99, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

461 Servicelovens §§ 103, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

462 Servicelovens §§ 104, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

463 Boligstøtteleovens §§ 54-56, jf. lovbekendtgørelse nr. 48 af 16. januar 2019.

464 Aktivlovens § 34, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019 og bekendtgørelse nr. 1598 af 27. december 2019.

dering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse⁴⁶⁵.

Kommunen kan endvidere yde hjælp til betaling af huslejerestance, hvis en familie med børn ellers vil blive sat på gaden på grund af huslejerestance. Hvis en ansøger, som modtager hjælp efter aktivloven, til stadighed har problemer med at betale huslejen til tiden, kan kommunen overveje at administrere hjælpen⁴⁶⁶.

Efter Ankestyrelsens praksis kan kommunen ikke give afslag på ansøgning om enkeltudgifter alene med baggrund i at en ansøger har kunnet spare op af sit rådighedsbeløb. Det fordrer, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske forhold sammenholdt med betydning af om afholdelse af udgiften i afgørende grad vanskeliggør mulighederne for at klare sig selv i fremtiden eller har afgørende betydning for pågældendes livsførelse⁴⁶⁷.

Midlertidig huslejhjælp

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede midlertidige huslejudgifter til en person, der er udsættelsestruet på grund af huslejerestancer, hvis det på sigt kan forebygges, at personen udsættes af boligen. Kommunen kan betinge hjælpen af, at personen indgår en administrationsaftale, medvirker til fastsættelse af en plan for flytning til en mere passende bolig eller deltager i gældsrådgivning eller lignende. Kommunen skal særligt rette hjælpen til børnefamilier og socialt udsatte personer. Kommunen kan bestemme, at hjælpen udbetales direkte til udlejeren. Udgiften til hjælpen afholdes fuldt ud af kommunen.

Man kan ikke anvende den midlertidige huslejhjælp til direkte at kompensere for økonomiske sanktioner givet efter denne eller anden lovgivning vedrørende forsørgelsesgrundlaget.

Hjælp til midlertidig huslejhjælp kan kun ydes, hvis personen ikke har økonomisk mulighed for at betale huslejudgifterne.⁴⁶⁸

Personligt tillæg

Førtidspensionister efter reglerne om pension før 1. januar 2003 og folkepensionister, hvis økonomiske forhold er særligt vanskelige, kan søge om økonomisk hjælp i form af personligt tillæg til rimelige og nødvendige udgifter, herunder til dækning af flytteudgifter og dobbelt husleje⁴⁶⁹. Personligt tillæg kan ydes efter en konkret og individuel vurdering af pensionistens økonomiske forhold og kun, når det økonomiske behov ikke kan afhjælpes gennem private midler eller støtte efter anden lovgivning. Hjælpen kan gøres betinget af tilbagebetaling, hvis pensionisten fx i løbet af kortere tid vil være i stand til at tilbagebetale hjælpen.

Socialtandpleje

Kommunen tilbyder vederlagsfri akut smertelindrende og funktionsopbyggende tandpleje, herunder forebyggende råd og vejledning i forhold til vedligeholdelse af behandlingen, til borgere med særlige sociale problemer i form af borgere

465 Aktivlovens § 81, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

466 Aktivlovens § 90, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

467 Ankestyrelsens principafgørelse 27-15, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

468 Aktivlovens § 81a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

469 Lov om social pension § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 23. september 2019, og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension § 17, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 982 af 23. september 2019.

der lever på gaden og borgere, der kan benytte herberger, varmestuer og væresteder på grund af hjemløshed, herunder borgere, som ikke kan opholde sig i egen bolig, jf. §§ 104 og 110 i serviceloven, og som ikke kan udnytte de almindelige tandplejetilbud.

Kommunen kan ud fra en konkret vurdering tilbyde vederlagsfri akut smertelindrende og funktionsopbyggende tandpleje, herunder forebyggende råd og vejledning i forhold til vedligeholdelse af behandlingen, til andre udsatte borgere, som ikke kan udnytte de almindelige tandplejetilbud grundet særlige sociale problemer.

Kommunen kan tilvejebringe tilbud om socialtandpleje ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved at indgå aftaler herom med andre kommuner, regioner eller private klinikker⁴⁷⁰.

Sygebehandling og tilskud til tandpleje

Kommunen kan yde hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunder. Der kan kun undtagelsesvis ydes hjælp til udgifter til behandling uden for det offentlige behandlingssystem. Dette forudsætter, at der ikke er behandlingsmuligheder inden for det offentlige behandlingssystem, og at behandlingen i hvert enkelt tilfælde er lægeligt velbegrunder⁴⁷¹.

Kravet om, at behandlingen skal være nødvendig og helbredsmæssig velbegrunder, vil som hovedregel være opfyldt, hvis behandlingen er lægeligt dokumenteret. Ved tandbehandlinger bør kommunen i forhold til at yde hjælp til egenbetalingen efter aktivlovens § 82 påse, at der ikke foretages behandlinger, som går ud over, hvad der er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde. Kommunen skal i den forbindelse vurdere, om det er absolut nødvendigt at få foretaget en dyr og omfattende tandbehandling på et tidspunkt, hvor ansøgeren ikke selv har mulighed for at betale udgiften⁴⁷².

Kommunen yder tilskud til betaling for tandpleje til personer, som modtager ydelser efter loven svarende til niveauet på selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen, overgangsydelsen, uddannelseshjælpen eller kontanthjælpen. Der ydes tilskud til den del af tandbehandlingen, som overstiger en egenbetaling på 600 kr. årligt. Dog skal kommunen forhåndsgodkende behandlingsforløb, hvis udgiften til det samlede behandlingsforløb overstiger 10.000 kr.

Der ydes tilskud til den del af tandbehandlingen, som overstiger en egenbetaling på 600 kr. pr. år. Kommunen yder 100 pct. tilskud til ansøgerens egne udgifter til tandpleje, som overstiger den årlige egenbetaling på 600 kr. til personer i alderen 18-24 år og til personer i alderen 25-29 år, som modtager integrationsydelse efter § 22, men ikke danskstillæg efter § 22, stk. 4-8, eller som modtager uddannelseshjælp efter § 23, men ikke aktivitetstillæg eller barselstillæg efter § 24. Kommunen yder tilskud til dækning af 65 pct. af ansøgerens egne udgifter til tandpleje, som overstiger den årlige egenbetalingen på 600 kr. til andre på 25 år eller derover, som modtager ydelser efter loven svarende til integrationsydelses-, uddannelseshjælps- eller kontanthjælpsniveau.⁴⁷³

Tilskuddet er subsidært i forhold til tilskud efter anden lovgivning, fx efter sundhedsloven, og i forhold til tilskud fra fx sygeforsikringen "Danmark". Tilskud efter anden lovgivning eller forsikringsordning skal således trækkes fra inden beregning af tilskuddet. Tilskuddet går forud for hjælp til tandbehandling efter aktivlovens § 82.

470 Sundhedslovens § 134a, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 med senere ændringer.

471 Aktivlovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

472 Vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, pkt. 406-409.

473 Aktivlovens § 82a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

RETNINGSLINJE FOR MISBRUGSINDSATSER

Formål

Formålet med retningslinjen er, at borgere i hjemløshed med et samtidigt alkohol- og/eller stofmisbrug får målrettet støtte til bedring af deres boligforhold uden krav om, at borgerne ønsker eller er i behandling. Kontakt til borgerne og en social støtteindsats skal bedre boligforholdene og samtidig nedbryde barrierer for borgernes eventuelle brug af tilbud om misbrugsbehandling.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgere i hjemløshed med et alkohol- og/eller stofmisbrug får tilbud om social støtte vedrørende den enkelte borgers boligsituation uden samtidigt krav om misbrugsbehandling.
- » At borgere i hjemløshed med et alkohol- og/eller stofmisbrug oplever en reel og let adgang til støttende og behandlende indsatser for misbruget.



Værd at vide

Misbrug af rusmidler er udbredt hos en stor gruppe af borgere i hjemløshed. Der er hos mange en manglende tiltro til, at misbrugsbehandling kan lykkes, og mange ser det som en uoverstigelig barriere at leve op til krav om behandling for at få hjælp til bolig. Til gengæld er der erfaring med, at den enkeltes tiltro og motivation for misbrugsbehandling styrkes, når boligsituationen bedres.

Misbrug kan i målgruppen fremtræde på mange måder, og der kan være stor forskel på fx en ung "sofasurfer" med et stort hashmisbrug og en midaldrende "gadesover" med psykisk sårbarhed og et omfattende og kaotisk misbrug. Det er derfor vigtigt, at der differentieres i misbrugsbehandlingens mål og indhold, så den er tilpasset den enkelte borger, der har behov for misbrugsbehandling.

Det er kommunerne, som har ansvaret for forebyggelse, behandling og efterbehandling på såvel alkohol- som stofområdet⁴⁷⁴. Det er her væsentligt at skelne mellem handle- og opholdskommune, idet opholdskommunen skal tilbyde ydelser efter sundhedsloven, fx substitutionsbehandling, mens handlekommunen i nogle tilfælde, fx ved ophold på § 110-boformer, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 7⁴⁷⁵ skal yde hjælp efter serviceloven, herunder også social misbrugsbehandling.

474 Servicelovens §§ 1, 81, 101 og 101a, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og sundhedslovens §§ 119, 141 og 142, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

475 Jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

Se også de nationale retningslinjer for social stofmisbrugsbehandling, vejledningen til læger, der behandler opioidafhængige patienter med substitutionsmedicin, og de nationale kliniske retningslinjer for henholdsvis behandling af alkoholafhængighed samt udredning og behandling af samtidig alkoholafhængighed og psykisk lidelse⁴⁷⁶.

Anvisninger for misbrugsindsatser

Behandelende og støttende indsatser skal tage afsæt i den enkelte borgers aktuelle situation og kunne rumme et misbrug⁴⁷⁷.

- » Misbrugsbehandling bør rumme differentierede mål, fra ophør, over reduktion og til at mindske skadevirkninger⁴⁷⁸.
- » Misbrugsbehandling kan med fordel foregå dér, hvor borgerne er, hvis de ikke kan møde frem på et misbrugsbehandlingssted, fx som en del af en ACT-indsats⁴⁷⁹. Det kan endvidere være hensigtsmæssigt, at behandlingen også kan tilpasses og foregå i det sociale netværk.
- » Der bør være særligt fokus på, at borgere, som tager ophold på boformer uden for handlekommunen, sikres tilstrækkelig lægelig behandling for deres misbrug af opholdskommunen.
- » Det er god praksis, at tilbyde særligt udsatte borgere med livstruende misbrug og en kaotisk livssituation et omsorgsophold i botilbud, hvor der er sundhedsfagligt autoriseret personale med relevante kvalifikationer og kompetencer.

Der skal så tidligt som muligt etableres kontakt til samarbejdsparter og sikres koordinering og integration af de indsatser, som den enkelte borger får, fra en myndighedsperson⁴⁸⁰.

- » Samarbejde på tværs bør ske på flere niveauer både regionalt og kommunalt, hvor de mest udsatte borgere med de mest komplekse forløb kræver særlig opmærksomhed og organisering for at sikre tilstrækkelig koordination og integration i indsatserne.
- » En ACT-indsats kan med fordel anvendes til de mest udsatte borgere med behov for en misbrugsindsats og anden hjælp, da denne indsats indeholder en integreret og helhedsorienteret indsats⁴⁸¹.

Behandlingsgarantierne for både alkohol- og stofmisbrugsbehandling skal overholdes, og misbrugsbehandlingen bør iværksættes hurtigst muligt inden for garantierne⁴⁸².

- » Der skal være tilstrækkelig bredde i de behandlingsmæssige tilbud i både alkohol- og stofmisbrugsbehandlingen, så der er relevante tilbud til alle i målgruppen, også de særligt udsatte grupper⁴⁸³.
- » Det skal altid vurderes, om den enkelte borger har behov for og mulighed for at profitere mest af behandling i ambulant, dag- eller døgnregi⁴⁸⁴. En hjemløshedssituation gør det ofte vanskeligt at profitere af ambulant behandling.

476 Socialstyrelsen (2020): *Nationale retningslinjer for social stofmisbrugsbehandling*, Sundhedsstyrelsen (2017): *Vejledning til læger, der behandler opioidafhængige patienter med substitutionsmedicin*, Sundhedsstyrelsen (2018): *National klinisk retningslinje for behandling af alkoholafhængighed* og Sundhedsstyrelsen (2016): *National klinisk retningslinje for udredning og behandling af samtidig alkoholafhængighed og psykisk lidelse*.

477 Servicelovens § 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

478 Servicelovens § 101, stk. 8, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

479 Se Retningslinje for specialiserede indsatser og faglig viden på side 99.

480 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

481 Se Retningslinje for specialiserede indsatser og faglig viden på side 99.

482 Sundhedslovens § 141, stk. 2 og § 146, stk. 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 og servicelovens § 101, stk. 4, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

483 Servicelovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

484 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

Misbrugsbehandling bør tilrettelægges i samarbejde med borgerne, så den opleves meningsfuld for den enkelte borger⁴⁸⁵.

- » Det skal være tydeligt for borgerne, hvilke indsatser og ydelser der gives, og hvad disse skal hjælpe til⁴⁸⁶.
- » Behandlingen skal forklares i et sprog, der giver mening for borgerne, ligesom de skal opleve at have medindflydelse og medansvar i behandlingsforløbet⁴⁸⁷.
- » Det skal være klart for borgerne, hvordan de mål, som behandleren og borgeren sammen opstiller, hænger sammen med de tiltag, der er i behandlingen⁴⁸⁸.
- » Der skal følges op på de tiltag, der sættes i værk⁴⁸⁹.
- » Behandlingen bør tage udgangspunkt i den enkelte borgers mål, ressourcer, erfaringer og problemforståelse⁴⁹⁰.

Effektiv misbrugsbehandling skal være rettet mod de forskellige udfordringer og ressourcer, den enkelte borger har, og ikke kun mod misbruget⁴⁹¹.

- » Den enkelte borger skal mødes af en helhedsorienteret tilgang, der inddrager de vanskeligheder, som følger af den enkeltes livssituation, også når den omfatter manglende opholdssted eller bolig og en oplevelse af kaos⁴⁹².

Der bør i et samarbejde mellem kommunen og regionen udarbejdes individuelle koordinerende indsatsplaner til borgere med både svær psykisk lidelse og misbrug og med meget komplekse sociale problemer⁴⁹³.

- » Indsatserne i de koordinerende indsatsplaner bør tilbydes som integrerede indsatser.



Praksis og gældende lovgivning

Behandling for alkoholmisbrug

Kommunen tilbyder vederlagsfri behandling til personer med alkoholmisbrug. Alkoholbehandling skal iværksættes senest 14 dage efter, at personen med alkoholmisbrug har henvendt sig til kommunen med ønske om at komme i behandling. Kommunen kan tilvejebringe tilbud om alkoholbehandling ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved indgåelse af aftaler herom med andre kommuner, regioner eller private institutioner. Ambulant behandling og rådgivning til personer med alkoholmisbrug skal ydes anonymt, hvis personen ønsker det.

Borgeren har frit valg af ambulant behandlingstilbud uden henvisning.

Såfremt borgeren har behov for dag- eller døgnbehandling, skal kommunen visitere dertil. Borgeren har frit valg af behandlingssted inden for visitationen.

485 Socialstyrelsen (2020): *Nationale retningslinjer for social misbrugsbehandling*

486 Servicelovens § 101, stk. 8, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

487 Retssikkerhedslovens § 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

488 Servicelovens § 101, stk. 8, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

489 Servicelovens § 148, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020

490 Socialstyrelsen (2020): *Nationale retningslinjer for social misbrugsbehandling*

491 Servicelovens § 101, stk. 2, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

492 Servicelovens § 101, stk. 2, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

493 Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen (2014): *Retningslinjer for udarbejdelsen af koordinerende indsatsplaner*

Borgeren har frit valg af behandlingssted, så længe behandlingsstedet er godkendt af socialtilsynet og har indgået en aftale med minimum én kommune⁴⁹⁴.

Lægesamtaler og lægelig stofmisbrugsbehandling

Kommunen tilbyder personer, som ønsker at komme i stofmisbrugsbehandling efter sundhedsloven eller lov om social service, en vederlagsfri lægesamtale. En samtale skal finde sted senest inden iværksættelse af stofmisbrugsbehandling efter denne lov eller efter lov om social service.

Kommunen tilbyder personer, som har et stofmisbrug, vederlagsfri lægelig behandling med afhængighedsskabende lægemidler. Behandlingen skal iværksettes senest 14 dage efter at en person, som ønsker at komme i stofmisbrugsbehandling, har henvendt sig til kommunen med ønske om at komme i behandling. Kommunen kan tilvejebringe tilbud om lægelig stofmisbrugsbehandling ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved indgåelse af aftaler herom med andre kommuner, regioner eller private institutioner. En person, som er visiteret til lægelig stofmisbrugsbehandling, kan vælge at blive behandlet på en anden offentlig eller privat institution end den, hvortil bopælskommunen har visiteret⁴⁹⁵.

Udskrivnings- og koordinationsaftaler

Når en overlæge bliver bekendt med, at en patient modtager støtte i henhold til afsnit V i lov om social service, som følge af nedsat psykisk funktionsevne, skal en udskrivningsaftale om de behandlingsmæssige og sociale tilbud til den enkelte borger udarbejdes mellem borgeren og den psykiatriske afdeling samt de relevante myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. Såfremt det må antages, at borgeren ikke selv vil søge den behandling eller de sociale tilbud, der er nødvendige for borgerens helbred, har overlægen ansvaret for, at der indgås en udskrivningsaftale. Hvis borgeren ikke vil medvirke til at indgå en udskrivningsaftale, skal der udarbejdes en koordinationsplan⁴⁹⁶.

Den psykiatriske afdeling kan videregive oplysninger om patienters rent private forhold til andre myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl., hvis videregivelsen må anses for nødvendigt af hensyn til indgåelse af og tilsyn med overholdelse af en udskrivningsaftale eller koordinationsplan. I samme omfang kan myndigheder, privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl. videregive oplysninger om patienter til den psykiatriske afdeling og andre myndigheder privatpraktiserende sundhedspersoner m.fl.

Social misbrugsbehandling

Kommunen skal tilbyde behandling af borgere med stofmisbrug. Tilbud om behandling skal iværksettes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen⁴⁹⁷.

Døgnbehandling

Kommunen skal tilbyde midlertidigt ophold til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte⁴⁹⁸. Det er her hjemlen til omsorgstilbud til de mest udsatte borgere med alkohol- og/eller stofmisbrug findes.

494 Sundhedslovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

495 Sundhedslovens §§ 142, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

496 Psykiatrilovens §§ 13a og 13b, jf. lovbekendtgørelse nr. 936 af 2. september 2019. Se også vejledning nr. 9552 af 10. august 2020 om anvendelse af tvang m.v. i psykiatrien, pkt. 8.

497 Servicelovens § 101, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

498 Servicelovens § 107, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Frit valg for ophold på behandlingssteder for borgere med stofmisbrug

Efter bestemmelsen i servicelovens § 101, stk. 5 har personer med et stofmisbrug, der er visiteret til behandling, en ret til at vælge mellem offentlige behandlingstilbud og private behandlingstilbud, som er registreret i tilbudsportalen, jf. servicelovens § 14, stk. 2. Det valgte tilbud skal være af tilsvarende karakter som det, kommunen har visiteret til⁴⁹⁹.

Der vil derfor ikke være frit valg mellem døgn- og dagbehandling, og det vil heller ikke nødvendigvis være alle godkendte behandlingssteder, som er relevante for det planlagte behandlingsforløb. Kommunens tilbud om behandling af personer med stofmisbrug, herunder spørgsmålet om visitation til døgnbehandling, skal ske efter servicelovens § 101, jf. § 107, stk. 2, nr. 2.

Det er en forudsætning for, at en person med stofmisbrug kan gøre brug af det frie valg i servicelovens § 101, stk. 5, i forhold til konkret døgnbehandlingsinstitution, at kommunen har visiteret personen til døgnbehandling efter servicelovens § 101, jf. § 107, stk. 2, nr. 2⁵⁰⁰.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 23-18 præciseret, at det er en forudsætning for, at en person med stofmisbrug kan gøre brug af det frie valg i servicelovens bestemmelse om misbrugsbehandling i forhold til en konkret døgnbehandlingsinstitution, at kommunen har visiteret personen til døgnbehandling efter servicelovens § 101, jf. § 107, stk. 2, nr. 2. Der er ikke frit valg mellem dag- og døgntilbud⁵⁰¹.

499 Servicelovens § 101, stk. 5, jf. lov nr. 1421 af 17. december 2019.

500 Servicelovens § 101 og § 107, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

501 Principafgørelse 23-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

RETNINGSLINJE FOR FREMME AF FYSISK OG MENTAL SUNDHED

Formål

Formålet med retningslinjen er at fremme, at borgere i hjemløshed på linje med andre borgere får fyldestgørende behandling for såvel somatiske som psykiske lidelser. Derudover er formålet at fremme og målrette arbejdet med at nedbringe den sociale ulighed i sundhed gennem øget fokus på sundhedsfremmende indsatser rettet mod borgere i hjemløshed.

Retningslinjen understøtter:

- » At der ydes fornøden behandling og forbedring af helbredstilstanden for borgere i hjemløshed gennem et positivt møde med de systemer, der skal udrede og give behandlingstilbud.
- » At der bruges opsøgende metoder i sundhedsarbejdet, så tilbud efter behov gives i eller tæt på borgernes miljø, når dette er muligt.
- » At der er forståelse, rummelighed og tilgængelighed i sundhedsvæsenet i såvel kommuner, almen praksis og på sygehuset, samt at de mest udsatte får støtte til at overskue og gøre brug af relevante sundhedsydelser.



Værd at vide

Borgere i hjemløshed har generelt markant dårligere helbredstilstand sammenlignet med den øvrige befolkning. De har en højere dødelighed og øget forekomst af kroniske lidelser. Nedsat funktionsniveau og/eller psykiske problemer kan betyde, at det er særligt vanskeligt for borgerne at have ressourcer til at komme ud af hjemløsheden. Borgernes helbred og funktionsniveau kan desuden have betydning for mulighederne for at kunne bo i egen bolig frem for ophold i botilbud.

Undersøgelser viser, at nogle socialt udsatte borgere føler sig stigmatiserede eller mødt af fordomme i sundhedsvæsenet og mister troen på, at de kan blive ordentligt behandlet og derfor undgår kontakt⁵⁰². Samtidig er der markant øget sygdom og dødelighed hos brugere af herberger, væresteder, varmestuer og lignende sociale tilbud. De socialt udsatte borgere gør fire til fem gange så hyppigt brug af vagtlæger, fem til seks gange så hyppigt brug af skadestuer og har fire gange så høj indlæggelseshyppighed sammenlignet med den øvrige befolkning, mens deltagelse i ambulante hospitalsbehandling blot er moderat øget, angiveligt grundet udfordringer med henvisninger, ventetid og at skulle

502 Pedersen, P.V. (2018): *Socialt udsattes møde med sundhedsvæsenet og Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen (2013): Sundhedstilbud til socialt udsatte borgere*

følge et regelmæssigt ambulans behandlingsforløb⁵⁰³. Der er overordnet en øget sygelighed hos borgere i hjemløshed med forøget risiko for en række sygdomme som fx infektionssygdomme, lungebetændelse og KOL⁵⁰⁴.

Der er gode erfaringer med flere forskellige initiativer, som forsøger at bygge bro mellem social- og sundhedsvæsenet. Fx er der i en række regioner ansat socialsygeplejersker, som har til opgave at brobygge for at mindske ulighed i sundhed og sikre udsatte grupper bedre gavn af behandlingsmuligheder. Der er også i et samarbejde mellem Københavns Kommune og Region Hovedstaden etableret en socialance, der er bemandet med både en sundhedsfaglig og en socialfaglig medarbejder, og som rykker ud til socialt udsatte borgere i situationer, hvor det er vanskeligt at vurdere, om der er brug for en primær sundhedsfaglig eller socialfaglig indsats. Endelig har mange kommuner ansat gadesygeplejersker, som via en udgående indsats for de mest udsatte borgere, bl.a. udfører basal sygepleje og bygger bro til det øvrige sundhedsvæsen.

Anvisninger for fremme af fysisk og mental sundhed

Der bør være særligt fokus på sundhedsfaglig udredning og afklaring samt efterfølgende behandling af borgere i hjemløshed, da deres sundhedstilstand gør dem til en særligt udsat gruppe.

- » Der bør i både det kommunale og regionale behandlingssystem og i den almene praksissektor være strategier og tages ansvar for at imødekomme de udfordringer, borgere i hjemløshed har med at indgå i disse systemer, så kontakt, udredning og behandling sikres.

Sundhedsvæsenet bør altid tilstræbe tilgængelighed og fleksibilitet, da det understøtter muligheden for at søge og følge behandling for såvel borgere i hjemløshed som andre borgere.

- » Borgere i hjemløshed bør have en fast kommunal støtteperson, som ved behov kan støtte dem i forbindelse med fx krav om visitering og tidsbestilling/aftaler i sundhedsvæsenet.
- » Behandlingssystemet kan med fordel række ud og være kontaktskabende, så ikke planlagt udskrivning/behandlingsophør undgås, når borgere i hjemløshed føler sig stigmatiserede og uvelkomne, og kontinuitet i behandlingsforløb bedres.
- » Der bør arbejdes med opsøgende metoder og indsatser i behandlingssystemet, så behandlingstilbud ved behov kan gives i eller tæt på borgernes miljø, når det er muligt.
- » Kommunen bør tilbyde rekreations- eller omsorgspladser efter hospitalsophold når det er nødvendigt.

Boformer, væresteder, støttepersoner samt opsøgende og kontaktskabende medarbejdere bør generelt være opmærksomme på den helbredsmæssige situation og behov for behandling for såvel somatiske som psykiske sygdomme hos borgere i hjemløshed.

- » Borgere i hjemløshed bør ydes tilstrækkelig hjælp til at søge udredning og behandling.
- » Det er god praksis via fx en gadesygeplejerske eller andet sundhedsfagligt personale at tilbyde basal sygepleje, i form af fx blodtryksmåling, blodsuktermåling, sårpleje og lungefunktionsundersøgelse i de sammenhænge, hvor målgruppen opholder sig og færdes, da det understøtter fokus på helbredsproblemer og brobygning til sundhedsvæsenet.

503 Statens Institut for Folkesundhed (2017): *Socialt udsattes dødelighed og brug af sundhedsvæsenet. Registeropfølgning 2007 - 2015*

504 Benjaminsen, L, Birkelund, J.F. og Enemark, M.H. (2013): *Hjemløse borgeres sygdom og brug af sundhedsydelse*

- » Opsøgende og kontaktskabende medarbejdere og medarbejdere på boformer og væresteder mv., som er i kontakt med borgere i hjemløshed med et samtidigt stofmisbrug, kan med fordel være oplært i brugen af Naloxon til behandling af overdoser, samt have adgang til det.
- » Der kan med fordel være tilgængelige hjertestartere på boformer, væresteder mv., som opsøges af borgere i hjemløshed.

Det bør sikres, at borgere i hjemløshed med massive sociale problemer, herunder fx misbrugsproblematikker, og samtidig psykisk lidelse tilbydes en koordineret indsats, hvor både den psykiatriske behandlingsindsats og den kommunale støtte integreres i et fælles tværgående forløb.

- » Aktører, som har kontakt med borgerne, bør i samarbejde med borgerne sikre, at der bliver etableret en ramme, fx ved et møde, hvor der kan indgås fælles aftaler om, hvilken kommunal støtte og psykiatrisk behandling, der er behov for.
- » De mest udsatte borgere i hjemløshed, som kun vanskeligt eller slet ikke kan benytte øvrige sociale tilbud og behandlingsindsatser, kan med fordel tilbydes en ACT-indsats, som integrerer alle nødvendige støtte- og behandlingsindsatser i ét team omkring den enkelte borger⁵⁰⁵.
- » Der kan med fordel etableres integrerede forløb med udgangspunkt i koordinerede indsatsplaner⁵⁰⁶.

Samarbejdsaftaler mellem region og kommune skal understøtte et hurtigt og fleksibelt samarbejde⁵⁰⁷.

- » Der bør aftales præcise og klare procedurer for konkret samarbejde mellem fx behandlingspsykiatrien og § 110-boformer eller kommunal misbrugsbehandling, som kan anvendes i daglig praksis.

Borgere i hjemløshed og særligt socialt udsatte bør på lige fod med andre borgere have let adgang til sundhedsydelse⁵⁰⁸.

- » Der bør være sundhedsfagligt personale/fremskudte sundhedsindsatser til stede på væresteder mv., da deres tilgang til sundhedsemner understøtter opsporing, muligheden for basal sygepleje, rådgivning og undervisning, skadesreduktion samt brobygning til sundhedsvæsenet.
- » Opsøgende og udgående indsatser med fokus på at skabe kontakt til borgere i hjemløshed, som ikke ønsker og/eller magter at have kontakt med eller benytte de etablerede tilbud, kan med fordel gives i form af opsøgende sundhedsteams og gadesygeplejersker.

Der bør være fokus på at løse økonomiske udfordringer for den enkelte borger i hjemløshed ved medicinsk behandling⁵⁰⁹.

- » Der bør være fokus på de afledte virkninger af manglende fyldestgørende medicinering og mulighederne for at afhjælpe dette.

505 Se Retningslinje for specialiserede indsatser og faglig viden på side 99.

506 Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen (2014): *Retningslinjer for udarbejdelsen af koordinerende indsatsplaner*

507 Sundhedslovens §§ 4, 203 og 205, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

508 Sundhedslovens § 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

509 Aktivlovens §§ 82 og 82a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

Kommunen skal tilbyde gratis akut smertelindrende og funktionsopbyggende tandpleje til borgere i hjemløshed, som ikke kan udnytte de almindelige tandplejetilbud⁵¹⁰.

De kommunale sundhedsmæssige tiltag bør koordineres eller integreres i de sociale indsatser, ligesom sociale indsatser bør understøtte sundhedsydelse i såvel den primære som sekundære sundhedssektor.

- » Sundhedsrettede indsatser bør imødekomme borgere i hjemløsheds behov for nærhed, social indsigt og målrettet støtte fx via socialsygeplejersker som brobyggere, da dette øger mulighederne for at nå målgruppen, samt støtter dem i at kunne indgå bedst muligt i behandling under indlæggelse og ambulante tilbud.
- » Der bør være fokus på behovet for brobyggende initiativer og indsatser af SKP-medarbejdere, væresteds-medarbejdere eller støttepersoner – især for gruppen af borgere som ikke har kontinuerlig kontakt med de eksisterende hjælpesystemer.



Praksis og gældende lovgivning

Folkeregistrering

Den hidtidige bopælskommune skal fortsat have CPR-registreret den person, der intet fast opholdssted har, men kommunen skal registrere den pågældende som fraflyttet den tidligere adresse. Kommunen skal med jævne mellemrum tage sagen op for at vurdere, om der kan fastlægges en bopæl eller et fast opholdssted, hvor vedkommende kan bopælsregistreres⁵¹¹.

En person, der opgiver sin bolig, skal fra fraflytningdagen registreres under vejkkoder i intervallet 9900-9939 i sin hidtidige opholdskommune i perioder, hvor den pågældende intet fast opholdssted har eller er forsvundet jf. § 6, stk. 4 og 5 i CPR-loven⁵¹².

Reglerne om opholdskommune i den sociale lovgivning, jf. retssikkerhedslovens § 9, fastlægger, hvilken kommune der har pligt til at give hjælpen⁵¹³. Det er et grundlæggende princip, at der altid skal være en kommune, som har pligt til at give hjælp, således at personen ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og ikke få den nødvendige hjælp i tide.

Ved afgørelse om, hvilken kommune der er opholdskommune, kan der lægges vægt på flere elementer. Det kan ikke angives udtømmende, hvad der kan lægges vægt på. Bopælsregistreringen i CPR er et vigtigt element, men de faktiske forhold vejer tungere. Dette gælder særligt for personer i hjemløshed. Et væsentligt element er den enkelte persons egne oplysninger, ikke mindst om hvor den pågældende har været, og hvor den pågældende har mest lyst til at opholde sig. Der kan også lægges vægt på, hvor en person senest har været i kontakt med offentlige myndigheder for at få hjælp eller få udbetalt ydelser⁵¹⁴.

510 Sundhedslovens § 134a, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 med senere ændringer.

511 Lov om Det Centrale Personregister § 6, stk. 1 og 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017.

512 Bekendtgørelse nr. 1167 af 13. september 2018 om folkeregistrering m.v. § 13.

513 Jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

514 Vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 331 og 332.

Sundhedskort

Personer, der har bopæl her i landet, har ret til sundhedslovens ydelser. Ved bopæl forstås tilmelding til Folkeregisteret. Kommunen udsteder sundhedskort som bevis til personer, som har ret til ydelser efter sundhedsloven. Kortet gælder som dokumentation for retten til ydelser efter loven⁵¹⁵.

Personer, der er registreret i CPR som værende uden fast bopæl (fx borgere i hjemløshed), forsynes også med et sundhedskort⁵¹⁶.

Ansvar og opgaver efter sundhedsloven

Regioner og kommuner er efter reglerne i sundhedsloven ansvarlige for, at sundhedsvæsenet tilbyder en befolkningsrettet indsats vedrørende forebyggelse og sundhedsfremme samt behandling af den enkelte patient. Sundhedsvæsenets opgaver udføres af regionernes sygehusvæsen, praktiserende sundhedspersoner, kommunerne og øvrige offentlige og private institutioner mv.⁵¹⁷.

Behandling for alkoholmisbrug

Kommunen tilbyder vederlagsfri behandling til personer med alkoholmisbrug. Alkoholbehandling skal iværksættes senest 14 dage efter, at personen med alkoholmisbrug har henvendt sig til kommunen med ønske om at komme i behandling. Kommunen kan tilvejebringe tilbud om alkoholbehandling ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved indgåelse af aftaler herom med andre kommuner, regioner, eller private institutioner⁵¹⁸.

Lægesamtaler og lægelig stofmisbrugsbehandling

Kommunen tilbyder personer, som ønsker at komme i stofmisbrugsbehandling, efter sundhedsloven eller efter lov om social service, en vederlagsfri lægesamtale. En samtale skal finde sted senest inden iværksættelse af stofmisbrugsbehandling efter denne lov eller efter lov om social service.

Kommunen tilbyder personer, som har et stofmisbrug, vederlagsfri lægelig behandling med afhængighedsskabende lægemidler. Kommunen kan tilvejebringe tilbud om lægelig behandling ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved indgåelse af aftaler herom med andre kommuner, regioner eller private institutioner⁵¹⁹.

Behandling efter serviceloven

Kommunen skal tilbyde behandling af borgere med stofmisbrug. Tilbud om behandling skal iværksættes senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen⁵²⁰.

Kommunen kan ud over tilbud efter servicelovens § 85 give tilbud af behandlingsmæssig karakter til borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbuddet gives, når dette er nødvendigt med henblik på at bevare eller forbedre borgernes fysiske, psykiske eller sociale funktioner, og når dette ikke kan opnås gennem de behandlingstilbud, der kan tilbydes efter anden lovgivning⁵²¹.

515 Sundhedslovens §§ 7 og 12, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

516 Bekendtgørelse nr. 566 af 29. april 2015 om valgfri indplacering i sikringsgrupper og udstedelse af sundhedskort m.v. § 8.

517 Sundhedslovens § 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

518 Sundhedslovens § 141, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

519 Sundhedslovens § 142, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019.

520 Servicelovens § 101, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

521 Servicelovens § 102, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

Socialtandpleje

Kommunen tilbyder vederlagsfri akut smertelindrende og funktionsopbyggende tandpleje, herunder forebyggende råd og vejledning i forhold til vedligeholdelse af behandlingen, til borgere med særlige sociale problemer i form af borgere der lever på gaden og borgere, der kan benytte herberger, varmestuer, væresteder på grund af hjemløshed, herunder borgere, som ikke kan opholde sig i egen bolig, jf. §§ 104 og 110 i serviceloven, og som ikke kan udnytte de almindelige tandplejetilbud.

Kommunen kan ud fra en konkret vurdering tilbyde vederlagsfri akut smertelindrende og funktionsopbyggende tandpleje, herunder forebyggende råd og vejledning i forhold til vedligeholdelse af behandlingen, til andre udsatte borgere, som ikke kan udnytte de almindelige tandplejetilbud grundet særlige sociale problemer.

Kommunen kan tilvejebringe tilbud om socialtandpleje ved at etablere behandlingstilbud på egne institutioner eller ved at indgå aftaler herom med andre kommuner, regioner eller private klinikker⁵²².

Sygebehandling og tilskud til tandpleje

Kommunen kan yde hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunder. Der kan kun undtagelsesvis ydes hjælp til udgifter til behandling uden for det offentlige behandlingssystem. Dette forudsætter, at der ikke er behandlingsmuligheder inden for det offentlige behandlingssystem, og at behandlingen i hvert enkelt tilfælde er lægeligt velbegrunder⁵²³.

Kravet om, at behandlingen skal være nødvendig og helbredsmæssig velbegrunder, vil som hovedregel være opfyldt, hvis behandlingen er lægeligt dokumenteret. Ved tandbehandlinger bør kommunen i forhold til at yde hjælp til egenbetalingen efter aktivlovens § 82 påse, at der ikke foretages behandlinger, som går ud over, hvad der er nødvendigt i hvert enkelt tilfælde. Kommunen skal i den forbindelse vurdere, om det er absolut nødvendigt at få foretaget en dyr og omfattende tandbehandling på et tidspunkt, hvor ansøgeren ikke selv har mulighed for at betale udgiften⁵²⁴.

Kommunen yder tilskud til betaling for tandpleje til personer, som modtager ydelser efter loven svarende til niveauet på selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen, overgangsydelsen, uddannelseshjælpen eller kontanthjælpen. Der ydes tilskud til den del af tandbehandlingen, som overstiger en egenbetaling på 600 kr. årligt. Dog skal kommunen forhåndsgodkende behandlingsforløb, hvis udgiften til det samlede behandlingsforløb overstiger 10.000 kr.

Der ydes tilskud til den del af tandbehandlingen, som overstiger en egenbetaling på 600 kr. pr. år. Kommunen yder 100 pct. tilskud til ansøgerens egne udgifter til tandpleje, som overstiger den årlige egenbetaling på 600 kr. til personer i alderen 18-24 år og til personer i alderen 25-29 år, som modtager integrationsydelse efter § 22, men ikke danskstillæg efter § 22, stk. 4-8, eller som modtager uddannelseshjælp efter § 23, men ikke aktivitetstillæg eller barselstillæg efter § 24. Kommunen yder tilskud til dækning af 65 pct. af ansøgerens egne udgifter til tandpleje, som overstiger den årlige egenbetaling på 600 kr. til andre på 25 år eller derover, som modtager ydelser efter loven svarende til integrationsydelses-, uddannelseshjælps- eller kontanthjælpsniveau. ⁵²⁵

522 Sundhedslovens § 134a, jf. lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 med senere ændringer.

523 Aktivlovens § 82, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

524 Vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik, pkt. 406-409.

525 Aktivlovens § 82a, jf. lovbekendtgørelse nr. 981 af 23. september 2019.

Tilskuddet er subsidiært i forhold til tilskud efter anden lovgivning, fx efter sundhedsloven, og i forhold til tilskud fra fx sygeforsikringen "Danmark". Tilskud efter anden lovgivning eller forsikringsordning skal således trækkes fra inden beregning af tilskuddet. Tilskuddet går forud for hjælp til tandbehandling efter aktivlovens § 82.

RETNINGSLINJE FOR INDSATSER PÅ BOFORMER FOR BORGERE I HJEMLØSHED

Formål

Formålet med retningslinjen er, at boformer efter servicelovens § 110 sikrer borgere i hjemløshed gode og trygge rammer under det midlertidige ophold, mens årsager til hjemløsheden og behov for støtte udredes i tæt samarbejde med handlekommunen, så etablering i egen bolig understøttes af såvel boformens som kommunens indsatser. Formålet er dermed også, at § 110-boformer arbejder med Housing First i tæt samarbejde med kommunale myndigheder.

Retningslinjen understøtter:

- » At borgerne oplever trygge og stabile rammer under ophold på § 110-boformer, med fokus på den enkeltes behov og udvikling mod at komme i egen bolig.
- » At borgerne oplever en relevant, helhedsorienteret og samlet støtteindsats, hvor viden fra den daglige medarbejderkontakt under ophold på § 110-boformer indarbejdes i den enkeltes opholdsplan.



Værd at vide

Borgere i hjemløshed kan søge optagelse på en § 110-boform ud fra et 'selvmøderprincip'⁵²⁶. Det betyder, at en borger kan rette henvendelse til en hvilken som helst § 110-boform i hele landet. Den landsdækkende funktion betyder samtidig, at en § 110-boform ikke kan afvise en borger i målgruppen, men skal henvise til en anden boform, såfremt boformen ikke selv kan optage borgeren. Boformen kan i så fald med fordel afsøge mulighederne for optagelse af borgeren på en anden boform⁵²⁷. Ledige pladser kan fx findes ved at anvende *Pladsoversigten*⁵²⁸.

Udover at give borgerne ophold er en vigtig funktion for § 110-boformer hurtigst muligt at udarbejde en udredning og opholdsplan, som kan medvirke til at finde den rette boligløsning i samarbejde med den enkelte borger og kommunal myndighed. Boformen har mulighed for at yde efterforsorg i op til et år efter den enkelte borgers udflytning fra boformen.

Se også de faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer⁵²⁹ og de faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats⁵³⁰.

526 Servicelovens § 110, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

527 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt. 188.

528 *Pladsoversigten* er et web-baseret redskab for § 110-boformer, som kan anvendes af alle boformer, der tilmelder sig. Tilmeldte boformer kan registrere ledige pladser på egen boform og se status på alle andre tilmeldte boformer.

529 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgernes udredning og plan*

530 Socialstyrelsen (2020): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats*

Anvisninger for indsatser på boformer for borgere i hjemløshed

§ 110-boformerne skal rumme borgere i en kaotisk livssituation og bibringe tryghed og udviklingsperspektiv i indsatsen⁵³¹.

- » § 110-boformer skal tilbyde ophold til borgere med særlige sociale problemer, der ikke har en bolig eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for omsorg, aktiverende støtte og efterfølgende hjælp⁵³².
- » Unge i hjemløshed bør så vidt muligt ikke få ophold på § 110-boformer, men henvises til andre tilbud, fx startboliger/udslusningsboliger eller særlige boformer målrettet unge i hjemløshed.
- » Borgere med behov for behandling af psykiske eller misbrugsmæssige problemer i døgnregi, fx indlæggelse på psykiatrisk sygehus, midlertidige eller varige botilbud eller døgnbehandling for misbrug, skal visiteres til den påkrævede behandling i stedet for ophold på § 110-boformer⁵³³. Boformerne kan med fordel orientere borgernes handlekommune om sådanne behov, og kommunen bør hurtigt agere på sådanne oplysninger.
- » Der kan med fordel i § 110-boformer, gennem særlige rammer og/eller en specialisering i tilbuddene, sikres en særlig rummelighed og særlige kompetencer i arbejdet med de dårligst stillede borgere med fx adfærdsmæssige udfordringer.

Indsatsen på § 110-boformen bør tage sit udgangspunkt i borgernes ønske om at bryde deres hjemløshedssituation og støtte borgerne i at etablere sig i egen relevant boligløsning.

- » Der bør i indsatsen arbejdes vedholdende og målrettet med anerkendte og virksomme metoder, fx Motiverende Interview (MI) til understøttelse af den enkeltes tro på og motivation til udvikling og forandring⁵³⁴.
- » Borgerne skal støttes af medarbejderne/en kontaktperson på boformen i at få kontakt med relevante parter og modtage udredning og eventuelt behandling af sociale, sundheds og psykiske problemer og lidelser⁵³⁵.
- » § 110-boformer bør i samarbejde med kommunen sikre, at unødigt lange ophold på boformerne undgås, da de kan medføre, at borgerne stagnerer i deres udvikling og i nogle tilfælde får det værre⁵³⁶.
- » § 110-boformer kan med fordel overveje at tilbyde beskæftigelsesrettede tilbud, da sådanne kan være en god vej tilbage til arbejdsmarkedet.

Der bør udarbejdes en opholdsplan for borgernes ophold på § 110-boformer med Housing First og en rehabiliterende tilgang som grundlag⁵³⁷.

- » Der skal, fra handlekommunen, være opmærksomhed på, om der under opholdet er behov for supplerende støtte til borgerne⁵³⁸.

Udredninger på § 110-boformer og udarbejdelse af opholdsplan bør bygge på systematisk dialog med borgerne, indsamling af viden under deres ophold koblet med medarbejdernes faglige analyse.

- » I udredningsarbejdet bør der være fokus på ressourcer og begrænsninger i borgernes håndtering af hverdagslivet og sociale færdigheder for at identificere behov og udviklingsområder.

531 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt. 186.

532 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

533 Retssikkerhedslovens §§ 5 og 6, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 og vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt. 188.

534 Se Socialstyrelsens hjemmeside (www.socialstyrelsen.dk) og Vidensportalen (www.vidensportal.dk) for yderligere information om metoden MI.

535 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt. 190.

536 Ankestyrelsen (2018): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Indsatsen overfor hjemløse borgere under ophold i boformer*

537 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*

538 Retssikkerhedslovens § 5, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

- » De pædagogiske indsatser bør tage udgangspunkt i udredningen.

En opholdsplan på en § 110-boform er et redskab, der skaber struktur under opholdet, og opholdsplanen bør bruges som redskab til samarbejde med den enkelte borger og til dokumentation⁵³⁹.

- » Der bør i udarbejdelsen af opholdsplanen være et tydeligt fokus på samarbejde med den enkelte borger i planlægning af indsatsen under opholdet.
- » Opholdsplanen kan med fordel inkludere såvel en indledende som en løbende forventningsafstemning til opholdet og samarbejdet.
- » Opholdsplanen bidrager til at sikre kontinuitet i indsatsen.

Der kan med fordel være opmærksomhed på, om kvinder har behov for at opholde sig på § 110-boformer, der er særligt målrettet netop denne målgruppe⁵⁴⁰.

- » Der kan efter behov være mulighed for at skærme kvinder i hjemløshed fra dele af miljøet på hjemløshedstilbud målrettet både mænd og kvinder – særligt hvis kvinderne har en historik med fx vold eller overgreb.



Praksis og gældende lovgivning

Brugerinddragelse og rådgivende samarbejdsorganer mv.

Kommunen skal sørge for, at brugerne af tilbud efter serviceloven får mulighed for at få indflydelse på tilrettelæggelsen og udnyttelsen af tilbuddene. Kommunen kan nedsætte et eller flere råd, der rådgiver kommunen vedrørende tilrettelæggelse af indsatsen efter denne lov⁵⁴¹.

Beboere på § 110-boformer skal sikres indflydelse på tilrettelæggelse og udnyttelse af boformens tilbud, ydelser og andre forhold, der har betydning for opholdet og dagligdagen i boformen. Den enkelte boform kan selv vælge, hvordan den vil tilrettelægge beboerindflydelsen ud fra de retningslinjer, som kommunen har fastsat.

Beboerindflydelsen sikres ved beboernes ret til at organisere sig og vælge repræsentanter til beboerrådet, som er kontakttled mellem beboerne, ledelsen, de sociale myndigheder m.fl. Beboerrådene vil således kunne forhandle sager, der vedrører samtlige beboeres forhold til boformen, men ikke den enkelte beboers forhold.

I boformer, hvor det pga. kortvarige ophold ikke er muligt med organiseret beboerarbejde, kan brugerindflydelse sikres gennem afholdelse af fællesmøder, hvor beboerne på boformen, ledelse og medarbejdere drøfter aktuelle forhold, som har betydning for de daglige forhold i boformen⁵⁴².

SAND – De hjemløses landsorganisation er en interesseorganisation for borgere i hjemløshed, som består af lokale SAND-udvalg og beboerråd på § 110-boformerne. Der henvises i øvrigt til de lokale udsatteråd, som er etableret i flere kommuner.

539 Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*

540 Benjaminsen, L. et al. (2018): *Hjemløshed blandt kvinder. En kvalitativ interviewundersøgelse*

541 Servicelovens § 16, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

542 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt.191.

Socialpædagogisk støtte

Socialpædagogisk støtte skal ydes til personer, der på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov herfor⁵⁴³. Socialpædagogisk støtte kan bestå af hjælp, rådgivning, støtte eller omsorg, således at den pågældende kan leve et liv på egne præmisser. Socialpædagogisk støtte kan også bestå af oplæring i eller genoptræning af en række færdigheder, som sætter den pågældende i stand til at leve et så selvstændigt liv som muligt.

Socialpædagogisk støtte kan ydes som et element i et samlet tilbud om bl.a. rådgivning, støtte, hjælp til pleje, behandling, træning eller ledsagelse til personer uanset deres boform⁵⁴⁴.

Boformerne

Kommunen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Optagelse i boformer kan ske ved egen henvendelse (selvmøderprincip) eller ved henvisning fra offentlige myndigheder. Det er lederen af boformen som træffer afgørelse om optagelse og udskrivning⁵⁴⁵.

§ 110-boformerne tilbyder en lang række ydelser som led i opholdet, som kan variere i indhold og omfang, ligesom de kan være rettet mod forskellige målgrupper. Det kan fx være omsorg, aktiverende støtte, rådgivning og vejledning om økonomiske og sociale forhold, kontakt til kommunen i forhold til udarbejdelse af en handleplan, kontakt til øvrige relevante samarbejdspartner mv. Bestemmelsen i § 110 regulerer også de særlige sygeafdelinger, som i sin tid blev etableret efter bistandsloven.

Den enkelte person kan have behov for særlig støtte, behandling eller andet, som ligger ud over den hjælp, som boformen tilbyder, som led i opholdet, eller som ikke indgår i boformens tilbud. Behov, der ligger ud over indholdet af et § 110-tilbud, skal kommunen dække gennem servicelovens voksenbestemmelser eller evt. anden lov. Der kan fx være tale om følgende ydelser:

- » Personlig hjælp og socialpædagogisk støtte i boformen og boformens botræningsboliger, jf. servicelovens §§ 83 og 85.
- » Særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb, jf. servicelovens § 103, stk. 2.
- » Aktivitets- og samværstilbud, jf. servicelovens § 104.
- » Misbrugsbehandling, jf. servicelovens § 101.
- » Alkoholbehandling, jf. sundhedslovens § 141⁵⁴⁶.

Statsrefusion

Staten refunderer 50 pct. af kommunens udgifter til boformer efter servicelovens § 110, herunder udgifter til bistands-, støtte-, beskæftigelses- og aktivitetstilbud mv. i forbindelse med boformen. Bestemmelsen i servicelovens

543 Servicelovens § 85, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020.

544 Principafgørelse 6-18, se Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk.

545 Servicelovens § 110, jf. lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt.188.

546 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt.192.

§ 177, nr. 5, omfatter adgang til refusion af ydelser i forbindelse med boformen, herunder også udgifter i forbindelse med efterforsorg i indtil et år efter udflytningen fra § 110-boformen⁵⁴⁷.

Akutt tilbud i form af natcaféer eller væresteder med nødovertnatning kan etableres såvel efter servicelovens § 104 som efter § 110, men forudsætter en organisatorisk og strukturel tilknytning til § 110-boformen for at være omfattet af adgangen til statsrefusion.

Hvilke ydelser den enkelte boform indeholder, vil således være afhængig af, hvilket serviceniveau den enkelte driftsher har valgt at lægge ind over boformen. Dette vil som regel kunne aflæses i den takst, som den enkelte boform har for de konkrete indsatser eller som en samlet takst⁵⁴⁸.

Opholdsplan, handleplan og jobplan

Ved optagelse på en § 110-boform vil der sædvanligvis blive udarbejdet en plan for opholdet (opholdsplanen), hvori der i dialog med beboeren opstilles mål for, hvad der skal ske i løbet af opholdet i boformen, og hvilken støtte boformen kan tilbyde for at nå målet. Denne opholdsplan skal koordineres med og indgå i kommunens handleplan/Én plan efter servicelovens § 141, men også med jobplanen efter kapitel 9 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, så der kan skræddersys en sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der også omfatter beskæftigelse, boligforhold, økonomi, evt. behandling mv.⁵⁴⁹.

På hjemløshedsområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, Kriminalforsorgen m.fl. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud.

Klageadgang

Afgørelser om optagelse eller udskrivning fra en § 110-boform, som træffes af lederen af boformen, jf. servicelovens § 110, stk. 3, kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i retssikkerhedsloven⁵⁵⁰. Det betyder, at Ankestyrelsen kan tage stilling til de retlige spørgsmål, der ligger til grund for boformslederens afgørelse om optagelse og udskrivning, jf. retssikkerhedslovens § 69⁵⁵¹.

Det er kun den person, som afgørelsen vedrører, der kan indgive klage⁵⁵². Fristen for at indgive klage er fire uger efter, at borgeren har modtaget afgørelse om enten optagelse eller udskrivning⁵⁵³. Klageadgangen indebærer bl.a., at lederen af § 110-boformen skal have anledning til at genvurdere afgørelsen om afslag på optagelse eller udskrivning, inden Ankestyrelsen behandler klagen, og at borgeren derfor skal indgive klagen til lederen af boformen. Såfremt boformslederen ikke kan give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til Ankestyrelsen⁵⁵⁴.

547 Servicelovens § 177, jf. lovbekendtgørelsen nr. 1287 af 28. august 2020 og vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne, pkt. 209.

548 Socialstyrelsen (2020): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats*

549 Vejledning nr. 10172 af 15. december 2019 om botilbud m.v. til voksne (Botilbudsvejledningen), pkt.190.

550 Retssikkerhedslovens § 60, stk.1, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

551 Jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

552 Retssikkerhedslovens § 60, stk.2, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

553 Retssikkerhedslovens § 67, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

554 Retssikkerhedslovens § 66, jf. lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019.

Litteraturliste

Analyse & Tal (2019): *Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere. En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer.* Rådet for Socialt Udsatte

Ankestyrelsen (2014): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Støtte og rådgivning til udsættelsestruede lejere*

Ankestyrelsen (2017): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere.*

Ankestyrelsen (2018): *Ankestyrelsens undersøgelse af: Indsatsen overfor hjemløse borgere under ophold i boformer*

Benjaminsen L. (2016). *Homelessness in a Scandinavian welfare state: The risk of shelter use in the Danish adult population.* *Urban Studies*, 53 (10), pp. 2041-2063

Benjaminsen, L. (2014): *Housing First. En permanent bolig og en helhedsorienteret social indsats.* Socialstyrelsen. Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Socialstyrelsens hjemmeside: <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/housing-first>

Benjaminsen, L. (2019): *Boliger til unge i hjemløshed – muligheder og barrierer. En case-undersøgelse i tre kommuner.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark 2019. National kortlægning.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Benjaminsen, L. et al (2017): *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Benjaminsen, L. et.al. (2018): *Hjemløshed blandt kvinder i Danmark. En kvalitativ interviewundersøgelse.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Benjaminsen, L. og Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Benjaminsen, L., Birkelund, J.F. og Enemark, M.H. (2013): *Hjemløse borgeres sygdom og brug af sundhedsydelse.* SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Benjaminsen, L., Christensen, R.C. og Hundahl, M.S. (2020): *Udbredelsen af Housing First. Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløhedsområdet i Danmark.* Socialstyrelsen, VIVE og Rambøll

Benjaminsen, L., Enemark, M.H. og Jeppesen T. (2020): *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløshedssituation.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Centrepunkt (2016): *Is prevention cheaper than cure? An estimation of the additional costs of homelessness for NEET young people*

Christensen, G. og Nielsen, T.H. (2008): *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig – og konsekvenserne af en udsættelse*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Dahl, K.M. (2007): *Udsatte børns fritidsliv. Et litteraturstudie*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

Dansk Socialrådgiverforening (2018): *Investeringer på det sociale område*

Finansministeriet (2018): *Sammen med borgeren. En helhedsorienteret indsats*

Folketingets Ombudsmand: Vejledning. I Folketingets Ombudsmand: Myndighedsguiden. Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Folketingets Ombudsmands hjemmeside, https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/vejledningspligt/

Gaetz, S. og Dej, E. (2017): *A New Direction: A Framework for Homelessness Prevention*. Canadian Observatory on Homelessness

Gaetz, S., O'Grady, B., Kidd, S. og Schwan, K. (2016): *Without a Home: The National Youth Homelessness Survey*. Canadian Observatory on Homelessness Press

Guldager, J. (2011): *Helhedssyn – teori og modeller på børnefamilieområdet*. I: Asta-Bo, K., Guldager, J. og Zeeberg, B. (2011): *Udsatte børn – et helhedsperspektiv*. 2. udgave. Akademisk Forlag

Horsens Kommune (2018): *Rapport om boligtilbud til socialt udsatte i Horsens Kommune*. Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Horsens Kommunes hjemmeside, www.horsens.dk

Højring, L.H. (2019): *Hjemløse og hjemlighed. Fortællinger om arkitektur og mennesker*. Ph.d. afhandling fra Aalborg Universitet, 2018

Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Regeringens hjemløsestrategi – En strategi til at nedbringe hjemløshed i Danmark*

Institut for Menneskerettigheder (2016): *Retten til bolig. Status 2015 – 2016*.

Institut for Menneskerettigheder (2017): *Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne*.

Iversen, K., Jensen, D.C., Ruge, M. og Thau, M. (2018): *Kommunernes perspektiver på centrale udfordringer på voksensocialområdet*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Jørgensen, T. (red.) (2017): *Fællesskabsmålingen*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

KORA (2016): *Styrkelse af værestedernes rolle i den sociale indsats i kommunerne. En evaluering af erfaringer fra tre kommuner med en samarbejdsmodel*. Socialstyrelsen

- Kraka (2018): *Hjemløsebarometeret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv 2018*
- Kuben Management (2015): *Manglen på billige boliger. Muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark*. Rådet for Socialt Udsatte
- Løvstad, C.V., Svendsen, C.B. og Ramsbøl, H. (2018): *“Mit hjerte skal nok lige acceptere, at det er mit hjem det her” – hjemløse unges erfaringer med hjem og hjemløshed*, Udenfor, nummer 37, side 42–51
- Odense Kommune (2019): *Strategi for den inkluderende by og Housing First. Plads til alle*. Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Odense Kommunes hjemmeside, www.odense.dk
- Pedersen, P.V. (2018): *Socialt udsattes møde med sundhedsvæsenet*. Statens Institut for Folkesundhed
- Pleace, N. (2019): *Housing First – håndbog. Europa*. Socialstyrelsen. Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Socialstyrelsens hjemmeside: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/housing-first-handbog-europa>
- Rambøll Management Consulting (2016): *Evaluering af modellen for akutkrisecenter til socialt udsatte borgere med stofmisbrug*. Socialstyrelsen
- Rambøll Management Consulting og Metrica ApS (2018): *Opsamlingsnotat. Evaluering af JobFirst*. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
- Rambøll Management Consulting og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*. Social- og Integrationsministeriet
- Rambøll Management Consulting og VIVE (2018): *En helhedsorienteret og tidlig indsats blandt unge og unge i risiko for hjemløshed. Evalueringsrapport*. Socialstyrelsen
- Ramsbøl, H. og Hansen, S.J. (red.) (2017): *Perspektiver på udsathed*
- Rigsrevisionen (2014): *Beretning til Statsrevisorerne om indsatsen overfor hjemløse*
- Rådet for Socialt Udsatte (2020): *Socialt udsattes brug af klagesystemet*
- Socialstyrelsen (2007): *SKP til misbrugere og hjemløse. Metodehæfte om arbejdet med de nye målgrupper for støtte- og kontaktpersonordningen*
- Socialstyrelsen (2007): *Sociale tilbud og deres naboer. Idékatalog*
- Socialstyrelsen (2014): *Undersøgelse af indsatsen på mandecentre og mandekrisecentre*
- Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*
- Socialstyrelsen (2019): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunernes myndighedsområder*

- Socialstyrelsen (2019): *Housing First for Unge. Vidensnotat – ny viden om unge og hjemløshed*
- Socialstyrelsen (2019): *Opsporingsguide. Opsporing af unge i risiko for hjemløshed*
- Socialstyrelsen (2020): *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats*
- Socialstyrelsen (2020): *Nationale retningslinjer for social stofmisbrugsbehandling*
- Statens Institut for Folkesundhed (2017): *Socialt udsattes dødelighed og brug af sundhedsvæsenet. Registeropfølgning 2007 – 2015*. Rådet for Socialt Udsatte
- Stigaard, D.L. (2011): *Fra Hjemløshed til egen bolig. Et interviewstudie blandt tidligere hjemløse*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Sundheds og Ældreministeriet (2016): *Endeligt svar til folketingets sundheds- og ældreudvalg på samrådspørgsmål 542 d. 29. april 2016*. Hvor stor en del af de patienter, der bliver udskrevet fra psykiatriske afdelinger, får lavet en udskrivningsaftale eller koordinationsplan, og er det i den forbindelse ministerens vurdering, at disse værktøjer i dag bliver brugt i et tilstrækkeligt omfang? Online tilgængelig d. 2. december 2020 på Folketingets hjemmeside, <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/suu/spm/542/index.htm>
- Sundhedsstyrelsen (2005): *Terminologi. Forebyggelse, sundhedsfremme og folkesundhed*
- Sundhedsstyrelsen (2011): *Udskrivningsaftaler og koordinationsplaner i psykiatrien*
- Sundhedsstyrelsen (2016): *National klinisk retningslinje for udredning og behandling af samtidig alkoholafhængighed og psykisk lidelse*
- Sundhedsstyrelsen (2017): *Vejledning til læger, der behandler opioidafhængige patienter med substitutionsmedicin*
- Sundhedsstyrelsen (2018): *National klinisk retningslinje for behandling af alkoholafhængighed*
- Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen (2013): *Sundhedstilbud til socialt udsatte borgere*
- Sundhedsstyrelsen og Socialstyrelsen (2014): *Retningslinjer for udarbejdelse af koordinerende indsatsplaner*
- Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (2018): *Vejledning om styring af den almene boligsektor*
- Tsemberis, S. (2010): *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders*
- Væksthusets Forskningscenter (2017): *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. Hovedpointer*



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen
Edisonsvej 1
5000 Odense C
Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk